



UNIVERSITÀ DI PISA

**UNIVERSITÀ DI PISA**

**SCUOLA DI DOTTORATO  
IN DIRITTO PUBBLICO E DELL'ECONOMIA**  
(curriculum: Governo del territorio e dell'ambiente)

**IL GOVERNO DEL TERRITORIO COSTIERO E DELLO  
SPAZIO MARITTIMO**

*Spunti critici per promuovere, organizzare e governare la  
complessità*

IUS N. 10 (sett. sc. discipl.)

Candidato:

**S.T.V. (CP) Paola SCARAMUZZINO**

Tutor:

**Prof.ssa Francesca MARTINI**

Direttore della Scuola di Dottorato

**Prof.ssa Giovanna COLOMBINI**

**ANNO ACCADEMICO 2011/2012**

*A Marco*

*che mi ha sostenuta, spronata e capita  
e mi ha ricordato che  
“Non chi comincia, ma quel che persevera”*

## ***Ringraziamenti***

*Desidero esprimere il mio più profondo ringraziamento alla Prof.ssa Francesca Martini, per la disponibilità ed il costante sostegno che ha saputo offrirmi nel corso della preparazione di questo lavoro e per la stima accordatami.*

*Esprimo inoltre un sentito ringraziamento alla Prof.ssa Colombini dell'Università di Pisa ed al Comando Generale delle Capitanerie di Porto che mi hanno dato l'opportunità di frequentare un Dottorato di ricerca, permettendomi così di accrescere le mie conoscenze e la mia professionalità.*

*Profonda gratitudine esprimo, infine, all'Ammiraglio Ilarione Dell'Anna e ai colleghi tutti della Capitaneria di Porto di Livorno, che con stima, fiducia e attenzione, ogni giorno mi permettono di arricchire, con conoscenze ed esperienze, il mio bagaglio professionale e che, al contempo, hanno saputo sostenermi con entusiasmo nel corso dell'esperienza di formazione professionale che si chiude con il presente elaborato.*

# **IL GOVERNO DEL TERRITORIO COSTIERO E DELLO SPAZIO MARITTIMO.**

*Spunti critici per promuovere, organizzare e governare la complessità*

## **INDICE**

### **INTRODUZIONE**

4

### **CAPITOLO I**

#### **LA DEFINIZIONE DEL CONCETTO DI GOVERNO DEL TERRITORIO COSTIERO**

<b>1.1</b>	Dall'approccio pianificatorio al concetto di governo del territorio: profili di continuità e discontinuità	10
<b>1.1.1.</b>	Il nodo del coordinamento della potestà legislativa tra Stato e Regione	18
<b>1.2</b>	La copianificazione come modello di sintesi degli interessi pubblici e privati	24
<b>1.3</b>	Il riparto della funzione legislativa in materia di porti	29
<b>1.4</b>	Spunti ricostruttivi per una definizione di "governo del territorio costiero"	33

### **CAPITOLO II**

#### **LA SPECIALITA' DEL "TERRITORIO PORTUALE"**

<b>2.1</b>	L'evoluzione del traffico marittimo e la conseguente trasformazione dei porti	37
<b>2.1.1.</b>	Il Piano generale dei trasporti e della logistica come strumento di integrazione multimodale	44
<b>2.1.2.</b>	I sistemi portuali come strumenti utili per il superamento della frammentarietà	48
<b>2.2</b>	Il porto da bene demaniale a territorio	50
<b>2.2.1.</b>	La classificazione dei porti italiani	56
<b>2.3</b>	Spunti critici per una ricostruzione aggiornata dell'oggetto della pianificazione portuale: dall'ambito al governo del territorio portuale	57
<b>2.4</b>	Gli istituti per garantire una sintesi degli interessi generali e settoriali	61

### CAPITOLO III

#### L'INTEGRAZIONE PORTO-TERRITORIO

<b>3.1</b>	L'individuazione dei porti nell'ambito urbano	65
<b>3.2</b>	La disciplina della programmazione del territorio portuale e di quello cittadino prima della Legge 84/1994	68
<b>3.3</b>	La programmazione territoriale nella Legge 84/1994	71
<b>3.3.1.</b>	Il porto operativo	78
<b>3.3.2.</b>	L'interazione urbana	82
<b>3.4</b>	Il Piano Regolatore Portuale: vantaggi di una redazione concordata	85
<b>3.4.1.</b>	La fase preliminare	85
	<i>La Conferenza preliminare dei servizi</i>	87
	<i>L'intesa tra Comune ed Autorità portuale</i>	89
<b>3.4.2.</b>	L'adozione	94
<b>3.4.3.</b>	Il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici	96
<b>3.4.4.</b>	La valutazione di impatto ambientale	98
<b>3.4.5.</b>	L'approvazione del Piano regolatore portuale	105
<b>3.5</b>	Misure di semplificazione nel coordinamento degli strumenti pianificatori	108

### CAPITOLO IV

#### DAL REGIME DEMANIALE MARITTIMO AD UNA POSSIBILE GESTIONE INTEGRATA DELLE COSTE

<b>4.1</b>	Il nuovo concetto di bene demaniale	113
<b>4.1.1.</b>	Il rapporto tra la demanialità marittima e quella portuale	118
<b>4.1.2.</b>	Gli strumenti urbanistici ed il loro legame con il demanio marittimo	122
<b>4.1.3.</b>	La mancata realizzazione del Piano generale di difesa del mare e delle coste	126
<b>4.2</b>	La definizione di Gestione Integrata delle Zone Costiere condivisa dal Protocollo di Madrid del 21 gennaio 2008	129
<b>4.3</b>	La sostenibilità: il <i>fil rouge</i> del modello amministrativo auspicato dal Protocollo	133
<b>4.4</b>	Le positive esperienze di alcune Regioni italiane	138

4.4.1.	La Regione Liguria ed il Piano regionale della Costa	140
4.4.2.	La Regione Toscana ed il Piano Regionale di Gestione Integrata della Costa	141
4.4.3.	La Regione Calabria ed il Piano per la Gestione Integrata delle Zone Costiere	142
4.4.4.	La Regione Lazio ed il Programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale	143
4.4.5.	La Regione Emilia-Romagna e le Linee guida per la gestione integrata della costa	144
4.4.6.	Le innovative esperienze della Regione Sardegna e della Regione Puglia	145
	<i>Regione Sardegna: Piano Paesaggio e la Conservatoria delle Coste</i>	145
	<i>Regione Puglia: Piano Regionale delle Coste</i>	146
<b>CAPITOLO V</b>		
<b>IL GOVERNO DEL MARE TERRITORIALE: SPUNTI PER SINTETIZZARE LA COMPLESSITÀ</b>		
5.1	La natura giuridica del mare territoriale	148
5.1.1.	<i>Lo jus aedificandi</i> sul litorale marittimo ed in mare	152
5.2	Le garanzie fornite da settoriali forme di disciplina del mare territoriale	156
5.2.1.	L'esempio della complessità del mare territoriale livornese	164
5.3	Le criticità emerse in ordine al rilievo territoriale degli interessi coinvolti	166
5.4	La frammentarietà dell'approccio disciplinare italiano	173
5.5	Gli sviluppi a livello europeo della pianificazione dello spazio marittimo	177
5.5.1.	I vantaggi di un approccio europeo	180
<b>CONCLUSIONI</b>		185
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		188

## INTRODUZIONE

*“Uomo libero, tu amerai sempre il mare!  
Il mare è il tuo specchio; contempi la tua anima  
Nello svolgersi infinito della sua onda,  
e il tuo spirito non è un abisso meno amaro.”*

Charles Baudelaire, 1857, L'uomo e il mare

Il 13 gennaio 2012 rappresenta per molti una data come un'altra, un giorno come un altro, altri invece, ricordano bene quella notte come il naufragio della nave da passeggeri Costa Concordia, che non ha solo interessato l'Isola del Giglio ovvero l'Arcipelago Toscano. Infatti a seguito di tale tragico avvenimento, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ha emanato il Decreto Ministeriale n. 79, che vieta, a particolari tipologie di navi, la navigazione, la sosta e l'ancoraggio, per un'estensione di due miglia marine dai perimetri di aree marine particolarmente sensibili.

A ben vedere, nel mare territoriale, sono presenti insediamenti energetici, come piattaforme petrolifere, ma anche impianti per l'approvvigionamento di fonti di energia rinnovabili, sorgono stabilimenti per l'acquacoltura, esistono delle vere e proprie aree che sono di fatto sottratte ad altri usi, volte a disciplinare le manovre di avvicinamento e di ingresso dai porti, e che obbligano a determinati comportamenti.

La lista di attività, normativamente disciplinate, che si svolgono in mare può continuare; per tale ragione occorre oggi chiedersi se la romantica libertà rappresentata

dal mare di Baudelaire esiste ancora ovvero sta cedendo progressivamente, e a velocità uniformemente accelerata, a quello di aree di pertinenza, di aree di rispetto, di aree esclusive per lo sfruttamento economico, ecc.?

Di mare davvero libero, specie in ambiti costieri, ne rimane sempre meno.

I quadri di pianificazione esistenti sono in gran parte concentrati sulla terraferma e non tengono conto di come lo sviluppo costiero e le diverse attività presenti sulla terraferma possano influire sul mare e viceversa.

Di fronte alle problematiche marine, di tipo ambientale, sociale ed economico, in atto, il pianificatore, che tradizionalmente riflette sui temi di trasformazione della città, del territorio, dell'ambiente e della difficoltà dell'azione pianificatoria, ha un ruolo decisivo da svolgere.

Il presente lavoro offre una disamina della complessità rappresentata dal territorio costiero, analizzando in modo critico gli strumenti di governo adottati, o meno, per affrontare questa complessità, la quale da sempre ha rappresentato un'area cruciale per lo sviluppo culturale, economico ed anche antropologico di ogni singolo Stato: esso possiede una particolare complessità dovuta alle caratteristiche naturali ed all'intensità d'impatto che subisce dalle opere e dalle attività dell'uomo.

Si tratta di fornire un contributo alla definizione di piani, progetti e politiche relative al territorio che si affaccia sul mare, inteso come spazio comprendente delle realtà diverse tra loro, quali il porto, la fascia costiera e, girandoci, abbiamo il mare territoriale.

Queste tre realtà rappresentano dei fenomeni complessi, poiché su queste tre porzioni di territorio si concentrano una pluralità di interessi e una pluralità di soggetti



per cui risulta impossibile ed anacronistico non considerare il porto, la fascia costiera ed il mare territoriale come delle vere e proprie complessità interconnesse.

L'ordinamento italiano, individua, nella Costituzione, alcuni "valori" trasversali, al cui rispetto devono essere improntate sia le attività volte al perseguimento degli interessi generali, sia quelle volte al perseguimento degli interessi settoriali: "valori" con i quali devono quindi confrontarsi tutti gli altri di esercizio del potere pubblico e tutti i soggetti competenti alla loro adozione, e che, per quanto concerne la portualità, la gestione della fascia costiera ed il governo dello spazio marittimo, sono la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Di qui il problema di creare raccordo tra interessi degli enti generali e di quelli settoriali, di creare raccordo tra i poteri e tra gli atti di programmazione, di pianificazione e di gestione, degli uni e degli altri, e di assicurare che gli atti di esercizio così di questi come di quelli siano conformi ai "valori" trasversali individuati dalla Costituzione.

Il problema è generale, o di sistema, ma assume particolare evidenza in tema di disciplina delle complessità.

Analizzando, per primo, il territorio portuale, quale "interfaccia di due sistemi gestionali complessi che hanno nel mare e nella terraferma la loro ragione d'essere"<sup>1</sup>, si metterà in luce la pertinenza dei porti sia al sistema infrastrutturale, sia alla gestione del territorio: quanto pertinenti al sistema infrastrutturale, i porti sono funzionali allo sviluppo economico, quanto pertinenti alla gestione del territorio, rilevano in funzione

---

<sup>1</sup> Citazione di BENNICI B., *La governance regionale dei porti italiani: la legge 84/94 e le sue proposte di riforma*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 121 e ss.

del governo di questo. Questo duplice profilo di rilevanza, induce la necessità di integrazione tra porto, città e area territoriale, nonché la necessità di integrazione tra i porti stessi: necessaria sia per creare sinergie tra più porti, sia per creare l'infrastrutturazione di un sistema di area vasta.

Questo però non è semplice, poiché l'integrazione comporta interferenze tra ambiti diversi: diversi quanto agli interessi coinvolti, quanto ai territori ed agli ambiti spaziali di interferenza, ciascuno esprimente problematiche peculiari e diversi quanto alle competenze che, risultano articolate e sovrapposte.

L'attenta analisi condotta nell'ultimo decennio in merito alla Legge 84/94 e pianificazione portuale ha portato a considerare l'esigenza di dover realizzare una nuova normativa di carattere generale: in attesa delle più volte annunciate innovazioni in ordine alla legislazione in materia portuale, è auspicabile che le disposizioni vigenti siano applicate nel miglior modo possibile.

Determinati interventi normativi appaiono urgenti, come si rileverà ad esempio riguardo al difetto di una previsione che imponga la convocazione di una conferenza di servizi preliminare alla stessa fase iniziale di progettazione del Piano Regolatore portuale oppure riguardo alla stessa abrogazione dell'irrazionale disposizione che colloca la procedura di valutazione ambientale a valle dell'adozione del Piano regolatore del porto: poichè la valutazione ambientale mira ad individuare l'insieme degli effetti causati da un evento, un'azione o un comportamento sull'ambiente nel suo complesso, mostra, cioè, quali effetti può produrre una modifica, non necessariamente negativa, all'ambiente circostante inteso in senso lato (sociale, economico, ecc.), non ha senso collocare questa valutazione dopo che il Piano regolatore portuale è stato adottato dal

Comitato portuale, trasmesso al Consiglio dei lavori pubblici; infatti, la V.A.S. può determinare l'inoperatività e l'inutilità di tutte le attività espletate in precedenza, dato il possibile effetto di sbarramento che tale valutazione produce proprio in considerazione degli interessi sensibili di cui tratta.

Queste circostanze sono estremamente negative e possono trovare soluzione attualmente solo attraverso prassi e accordi procedurali individuati caso per caso dagli enti coinvolti.

Si passerà poi alla disamina della complessità del territorio costiero sottolineando come la mancata realizzazione dello strumento del Piano generale di difesa del mare e delle coste, abbia favorito la frammentarietà e la varietà di soluzioni adottate dalle Regioni italiane, sia circa lo strumento di gestione delle aree costiere, sia dei settori amministrativi competenti. La soluzione a ciò è rappresentata dalla Gestione Integrata delle Zone Costiere condivisa ed diffusa dall'Unione Europea e non ancora del tutto, e non da tutti, compresa in Italia.

Trattasi di politiche ed azioni che necessitano di istituti attuativi concreti, che, come ricorda l'Unione Europea, devono consistere nell'attivazione di modelli di *governance* condivisa tra i diversi attori, pubblici e privati, territoriali ed economici, incidenti non solo su specifiche porzioni di costa, ma anche su dinamiche territoriali e usi consolidati, che spesso hanno consentito e legittimato abusi od hanno provocato la riduzione dell'efficienza degli ecosistemi.

La trattazione concluderà con la disamina di una nuova ed emergente complessità, ossia il mare territoriale. Infatti, nonostante in mare si svolgano le più differenziate tipologia di attività, dal trasporto marittimo alla pesca, dalla fruizione del paesaggio alla

realizzazione di impianti *off-shore*, persiste una totale assenza di pianificazione che stende il proprio ambito di applicazione al territorio marino.

Le interazioni tra il territorio e il mare sono attualmente più intense e più varie che in passato e creano un valore aggiunto senza precedenti, ma la pressione comincia a farsi sentire, iniziandosi a parlare di conflitto di utilizzazione e di deterioramento dell'ambiente marino.

La politica complessa, che integra settori ed ambiti materiali diversi, riguarda una politica che implica un altrettanto complesso sistema di *governance* e, per questo, è necessaria la compartecipazione sia di soggetti pubblici che privati alla definizione delle regole che governano le attività, consentendo, così, l'adozione di strumenti più efficaci ed equi, permettendo proprio di tenere conto di tutti gli interessi in gioco, di correggere eventuali discrasie e difformità e di ridurre l'opposizione sociale nella fase di attuazione.

A tal riguardo, si analizzerà, nel dettaglio, come sia sempre più importante individuare uno strumento di governo del "territorio mare", il quale debba scaturire da una analisi di tutte le potenzialità suscettibili di utilizzazione o dalle quali se ne possa trarre utile beneficio per una pertinente politica integrata.

# **CAPITOLO I**

## **LA DEFINIZIONE DEL CONCETTO DI GOVERNO DEL TERRITORIO COSTIERO**

### **1.1 Dall'approccio pianificatorio al concetto di governo del territorio: profili di continuità e discontinuità**

Fino alla Seconda guerra mondiale, mancando in Italia una legge che definisse gli istituti, le procedure ed i contenuti della pianificazione urbanistica, ogni volta che si riteneva necessario formare un piano urbanistico, si procedeva secondo regole e norme stabilite caso per caso e generalmente, ogni piano veniva approvato con legge dello Stato: sostanzialmente, fino al 1942, la crescita urbana era disordinata ed inconsapevole.

A partire dalla Seconda guerra mondiale in poi, il piano inizia ad interessare tutto il territorio (urbano ed extraurbano), il quale comincia ad essere suddiviso in “zone”, ciascuna caratterizzata da specifiche caratteristiche funzionali e fisiche: trattasi della procedura/tecnica della cosiddetta “zonizzazione”, alla quale la pianificazione urbanistica ha tradizionalmente fatto ricorso e dalla quale ancora oggi generalmente ci si avvale<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Negli Stati europei, la zonizzazione per funzioni di territorio è solitamente ricondotta al pensiero di LE CORBUSIER (*Maniera di pensare l'urbanistica*, Bari, 1970) considerato fautore della scuola razionalista. Nel pensiero di Le Corbusier i sistemi di pianificazione realizzati attraverso i piani degli allineamenti e quelli delle localizzazioni, sono rozzi ed elementari, ed andrebbero sostituiti da una zonizzazione che prendesse in considerazione le vocazioni naturali del territorio e ne valorizzasse le funzioni a questa connesse. Secondo tale indirizzo, il territorio dovrebbe essere suddiviso almeno in quattro zone, a cui vengono assegnate particolari “destinazioni d'uso” e particolari “quantità e tipologie di edificazione”: l'attribuzione delle destinazioni d'uso consiste essenzialmente nell'individuare e prescrivere per ogni zona la funzione prevalente a cui deve essere adibita (abitativa, destinata al lavoro, distinta peraltro, in relazione al tipo di attività – industriale, commerciale e agricola -, destinata alla circolazione ed infine a quella della

Questo modo di procedere nasce dalla promulgazione, in pieno conflitto mondiale, della Legge n. 1150 del 17 agosto 1942, che, a circa settanta anni dalla sua emanazione, rappresenta l'asse portante della pianificazione urbanistica, nonché un fondamentale punto di riferimento per qualsiasi disamina della pianificazione concernente il territorio nell'ordinamento italiano. Nonostante diverse siano state le modificazioni introdotte nel corso dell'evoluzione normativa e non pochi gli adattamenti, "le sue previsioni continuano a rappresentare lo scheletro di base della disciplina della materia."<sup>3</sup>

Elemento non trascurabile è l'entrata in vigore, il 1° gennaio 1948, della Costituzione della Repubblica Italiana, che diede dignità costituzionale alla materia dell'urbanistica, inserendola tra quelle per le quali spettava alle regioni emanare "*norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni*".

La Legge 1150/1942 disciplina "*l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno*" allo scopo di "*assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento della città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo*" (art. 1).

---

ricreazione o del cosiddetto tempo libero); le quantità e le tipologie di edificazione stabiliscono indici e parametri quantitativi che si ritengono idonei per ogni zona (densità di utilizzazioni o di edificazione, rapporti di superfici, ecc.) e definiscono le specifiche caratteristiche fisiche dell'edificazione. Per approfondimenti vd. STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984; MAZZONI P., *Diritto urbanistico*, Milano, 1990; e, recentemente, SALZANO E., *Fondamenti di urbanistica*, Ed. Laterza, 2003.

<sup>3</sup> SCIULLO G., *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Dig. Disc. Pubblic.*, XI, Torino, 1996, p. 139.

Ciò che percorre l'intero tessuto della legge è l'“aspirazione all'ordine e alla globalità”<sup>4</sup>: esemplificativo di questa connotazione è la previsione che i piani oggetto della disciplina da parte della legge, si articolano in tre livelli: quello sovra comunale, comunale e sub comunale, e, in considerazione del livello, essi si articolano secondo relazioni di sovra e sottordinazione. Proprio da ciò deriva la caratterizzazione di sintesi del sistema pianificatorio disciplinato come sistema “a cannocchiale”, “a cascata” o “a piramide rovesciata”<sup>5</sup>.

La pianificazione urbanistica ha per fine il controllo e l'indirizzo delle trasformazioni del territorio e, di conseguenza, si rivolge, esaminati e valutati i rapporti e la rete di interdipendenza, a tutte le attività suscettibili di arrecare in via diretta o indiretta modificazioni fisiche del territorio, in modo da guidarne obiettivi ed equilibri. Essa ha come peculiarità quella di “proporre in una visione globale, rapportata ad un arco di tempo definito – breve o lungo che sia – quelle soluzioni di distribuzione spaziale degli interventi sul territorio e di organizzazione dei relativi strumenti strutturali (esistenti, di nuovo impianto o trasformati) che non solo risponda e soddisfi ai bisogni degli utenti per i quali il piano è predisposto, ma che si dimostri compatibile con lo sviluppo economico, tanto esistente che potenziale. In questo senso, la progettazione

---

<sup>4</sup> Espressione usata da STELLA RICHTER P., *Il sistema delle fonti nella disciplina urbanistica*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1989, p. 608.

<sup>5</sup> Per queste espressioni, rispettivamente: SALVIA F. – TERESI F., *Lineamenti di diritto urbanistico*, Padova, 1980, p. 31; BARTOLI M. A. – PREDIERI A., *Piano regolatore*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 654; CASSASE S., *Tipologia della programmazione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da Galgano, I, *La Costituzione economica*, Padova, 1977, p. 302.

urbanistica è frutto dell'integrazione di varie soluzioni a diversi strati e livelli, tanto spaziali quanto economici e sociali"<sup>6</sup>.

Materia alla quale tale pianificazione si rapporta è l'urbanistica: disciplina che si occupa dell'assetto e dello sviluppo dei centri abitati<sup>7</sup> e che si pone l'obiettivo di "regolare" la crescita delle città cercando di dare organizzazione e consapevolezza allo sviluppo urbano.

Sotto l'aspetto giuridico, tale disciplina ha un significato più ampio, tanto che il suo campo di applicazione si estende all'intero "territorio", il quale possiede un significato comprensivo di una molteplicità di interessi rilevanti anche da un punto di vista giuridico, come le esigenze paesaggistiche, l'igiene, la direzione dello sviluppo urbano, l'armonia delle linee architettoniche e altri ancora.

Nell'accezione più comune, la pianificazione territoriale è la disciplina che ricerca ed organizza la migliore distribuzione possibile delle attività e delle funzioni antropiche sul territorio ed essenzialmente segue l'evoluzione della disciplina urbanistica.

E' fuori di dubbio che la pianificazione territoriale è (o dovrebbe essere) un'attività fortemente interdisciplinare che si avvale di diverse dottrine, come la sociologia, la geografia, la statistica, l'economia politica, la scienza dell'amministrazione, ecc. con lo scopo di studiare e risolvere i problemi inerenti l'assetto del suolo ed il coordinamento delle attività che su di esso si svolgono.

Per tale ragione "sono oggetto della pianificazione territoriale le trasformazioni, sia fisiche che funzionali, che sono suscettibili, singolarmente o nel loro insieme, di

---

<sup>6</sup> ASTENGO G., *Urbanistica*, in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, XIV, Novara, 1966, p. 541-642.

<sup>7</sup> Urbanistica deriva dalla radice latina *urbs*, che significa città.



provocare o indurre modificazioni significative nell'assetto dell'ambito territoriale considerato, e di essere promosse, condizionate o controllate dai soggetti titolari della pianificazione. Dove per trasformazioni fisiche si intendono quelle che comunque modifichino la struttura o la forma del territorio o di parti significative di esso, e per trasformazioni funzionali quelle che modificano gli usi cui le singole porzioni di territorio sono adibite e le relazioni che le connettono”<sup>8</sup>. Considerando l'obiettivo più generale, che consiste nell'organizzare le funzioni nello spazio fisico e nel governare i processi di trasformazione del territorio, al fine di promuovere lo sviluppo economico e sociale, è evidente che risulta riduttivo considerare la pianificazione territoriale esclusivamente in termini di disciplina dell'assetto, cioè in termini di vincoli o prescrizioni da porre sul suolo.<sup>9</sup>

Tradizionalmente, il complesso degli istituti che presiedono alla regolamentazione, al controllo, alla gestione dell'uso del territorio è solito essere definito “governo del territorio”<sup>10</sup>.

L'espressione “governo del territorio” è stata usata più diffusamente a partire dagli anni '90. Dal punto di vista normativo, compare in modo organico per la prima volta in

---

<sup>8</sup> SALZANO E., *op. cit.*, p. 266.

<sup>9</sup> Sembra, perciò, prevalere la tesi della non sovrapponibilità del concetto di pianificazione urbanistica con quello di pianificazione territoriale, tanto che, secondo MORBIDELLI G., *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani.*, Roma, 1990, “non esiste una riserva assoluta di disciplina del territorio a favore degli strumenti urbanistici”. Pianificazione territoriale e pianificazione urbanistica devono pertanto essere due distinte nozioni di pianificazione concernenti entrambe l'assetto del territorio: l'una, di pianificazione territoriale, disciplinante l'utilizzazione e la trasformazione del territorio, ma espressione di altre forme del governo di questo; l'altra, di pianificazione urbanistica, in collegamento con l'omonima materia. In altre parole, la pianificazione territoriale è quella concernente l'assetto del territorio, ma per profili non urbanistici.

<sup>10</sup> MORBIDELLI G., *La proprietà. Il governo del territorio*, in AMATO, G. – BARBERA, A., *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984.

Italia in una legge regionale: la L.R. della Toscana n. 5 del 16 gennaio 1995 relativa, appunto, alle “*Norme per il governo del territorio*”.<sup>11</sup>

A livello nazionale, l’espressione “governo del territorio” assume una rilevanza normativa di rango costituzionale con l’emanazione della Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 relativa alle “*Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*”. Tale Legge, modificando l’articolo 117 della Costituzione, abolisce la parola “urbanistica” ed inserisce, tra le materie di legislazione concorrente, il “governo del territorio”<sup>12</sup>: espressione che ben rappresenta l’esigenza di unitarietà della materia.

Se il costituente ha voluto indicare come materia il governo del territorio e non più l’urbanistica, significa “che ha voluto introdurre nella Costituzione un concetto di materia più ampio e diverso della mera disciplina degli assetti. Con l’espressione governo del territorio, il costituente non ha inteso riferirsi solo alla disciplina dei suoli (l’urbanistica) ma ha voluto ricomprendervi tutte le discipline che in qualche modo incidono sugli usi del territorio, lo preservano, ne prevedono un uso misurato, un equilibrio.”<sup>13</sup>

La tesi secondo la quale l’intuizione del costituente di riferirsi al governo del territorio senza citare l’urbanistica, la difesa del suolo, il paesaggio, la protezione della natura, l’edilizia, ecc. ha come obiettivo proprio quello della riunificazione di queste

---

<sup>11</sup> Questa legge è considerata la pioniera delle leggi regionali di “seconda generazione”, ovvero quelle successive alle prime leggi degli anni ’70 e ’80, emanate dopo il D.P.R. 616/77 che ha stabilito le competenze amministrative delle regioni: tale passaggio è stato anche determinato dalla riforma di riordino degli enti locali, introdotta dall’approvazione della Legge n. 142 del 1990.

<sup>12</sup> In effetti, non sembra trattarsi di una semplice sostituzione nominalistica, in quanto il termine “*governo del territorio*” (inserito per la prima volta in Costituzione ad opera della Legge costituzionale 3/2001) presenta confini più estesi rispetto a quelli dell’urbanistica.

<sup>13</sup> URBANI P., *Osservazioni sul testo di riforma in materia di principi fondamentali del governo del territorio*, su [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), data di pubblicazione 24 settembre 2005.

discipline in una materia unitaria sotto il profilo della sua governabilità (non a caso questa è l'unica materia che il legislatore costituzionale definisce con la locuzione “governo” del territorio, lì dove invece in altri casi aggiunge l'espressione “tutela” dell'ambiente, della salute, dei beni culturali ad indicare la finalità cui deve attenersi la disciplina), prescindendo dalla separatezza delle normative nelle varie materie, ma anzi dando una indicazione precisa al legislatore ordinario: quella cioè di riunificare e riordinare quelle discipline in funzione del concetto ordinario di governo del territorio.

Il governo del territorio è, quindi, la risultante di tutte le prescrizioni che influenzano e determinano la trasformazione e in genere l'uso del suolo; il termine ha una funzione prevalentemente descrittiva, in quanto confluiscono una serie diversificata di istituti giuridici, ma anche una molteplicità di amministrazioni interessate. “Il governo del territorio è una funzione esistenziale, ricostruibile *ex post*, al punto che il richiamo alla funzione di governo, che implica una programmazione e una unitarietà di indirizzi, anche se invalsa nel linguaggio comune, è da ritenersi inidonea, ed infatti un'autorevolissima dottrina definisce governo del territorio la “politica degli usi ordinati del territorio”<sup>14</sup>; ma si è già visto che – allo stato – non v'è un soggetto “ordinante”<sup>15</sup>.

Un'accezione ampia della nozione di “governo del territorio” è, del resto, stata confermata da diverse sentenze della Corte Costituzionale, la quale si è occupata di precisare che nella nozione di governo del territorio rientrano pure le materie tradizionali dell'urbanistica e dell'edilizia, precisando che “*i settori dell'urbanistica e dell'edilizia sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di*

---

<sup>14</sup> GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 635.

<sup>15</sup> MORBIDELLI G., *Pianificazione territoriale e urbanistica.*, op. cit., p. 5.

*“governo del territorio”*” (Sentenza 18 giugno 2004 n. 196). In modo ancor più chiaro, peraltro, la Corte Costituzionale ha confermato tale accezione estensiva, affermando che: *“la disciplina del governo del territorio deve essere considerata “ben più ampia” dei profili tradizionalmente appartenenti all’urbanistica e all’edilizia, in quanto “comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o di attività” e riconducibile, in definitiva, all’“insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio”*”(Sentenza 14 ottobre 2005 n. 383).

Il concetto giuridico di governo del territorio, così identificato, non può prescindere dai temi della sostenibilità: la disciplina comunitaria su questo concetto mira a condizionare le trasformazioni territoriali compatibilmente con la sensibilità del territorio: si pensi alla disciplina della valutazione ambientale strategica (V.A.S.), alle certificazioni EMAS, ai problemi della disciplina delle risorse idriche e dei rifiuti, alla disciplina del paesaggio esteso all’intero territorio regionale, alle strategie da applicare all’ambiente urbano. Queste norme non sono eludibili, il loro recepimento è, però, in grande ritardo ed ancora oggi, tranne alcuni casi regionali, viene considerato o come fastidio o come ulteriore aggravio delle possibilità di trasformazione del territorio.

Del resto non possono essere ricondotti al governo del territorio le pianificazioni di settore, come i programmi di finanziamento di opere pubbliche e sociali in genere ed i piani interessanti l’attività delle partecipazioni statali, che determinano in via immediata trasformazioni territoriali. Tale dicotomia tra governo del territorio e prescrizioni di

competenza statale che influenzano la pianificazione urbanistica regionale risulta evidente nei settori di tutela del paesaggio, dell'ambiente e della difesa del suolo<sup>16</sup>.

### **1.1.1. Il nodo del coordinamento della potestà legislativa tra Stato e Regione**

La riforma costituzionale del 2001 ha introdotto profonde novità sulla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regione e sui limiti di tale potestà per entrambi i soggetti.

Vi sono tre tipologie di potestà legislativa: quella esclusiva dello Stato, che si esercita nelle materie indicate nell'elenco, a carattere chiuso, di cui al secondo comma dell'articolo 117 Cost.; la potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, che si esercita nelle materie indicate nell'elenco, sempre a carattere chiuso, di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost.; ed infine la potestà legislativa residuale delle Regioni, in tutte le materie diverse da quelle dei precedenti commi (articolo 117, quarto comma, Cost.).

Una delle novità che è stata subito colta dalla Corte Costituzionale dopo la Legge Costituzionale 3/2001, è costituita dall'inversione del criterio di enumerazione delle

---

<sup>16</sup> La Sentenza n. 151 del 1986 della Corte Costituzionale sancisce che i rapporti tra competenze statali e regionali inerenti la tutela paesaggistica devono risolversi seguendo il principio di leale collaborazione. Non vi è dubbio che la tutela del paesaggio, anche quando non confluisce nella pianificazione urbanistica, fa parte del governo del territorio; infatti, in caso di inerzia regionale, il fine di tutela dà titolo allo Stato per intervenire sulla pianificazione territoriale: a tali poteri surrogatori di pianificazione si sommano i poteri di controllo circa l'uso del territorio nelle zone dichiarate di bellezze naturali.

materie, per cui sono enumerate le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato e quelle di potestà legislativa concorrente.<sup>17</sup>

Ma la novità significativa deriva dal terzo comma dell'articolo 117 Cost.: il vecchio testo si limitava ad attribuire potestà legislativa alle Regioni; il nuovo testo, invece, ripartisce la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni: il secondo periodo del terzo comma stabilisce infatti che, nelle materie di legislazione concorrente, la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Anche su questo punto, la Corte costituzionale ha dato un importante chiarimento, proprio nella sentenza n. 282 del 26 giugno 2002, affermando che: *“La nuova formulazione dell’art.117, comma 3, rispetto a quella previgente dell’art. 117, comma 1, esprime l’intento di una più netta distinzione fra competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina”*.

La materia del governo del territorio, ha fornito ulteriori occasioni per la Corte Costituzionale a pronunciarsi sulla questione. La Sentenza n. 340 del 30 dicembre 2009<sup>18</sup> ha affermato che, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost.,

---

<sup>17</sup> La Corte Cost. con sentenza del 26 giugno 2002, n. 282 afferma: *“La risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale, quanto, al contrario, dall’indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale”*.

<sup>18</sup> Quattro Regioni hanno impugnato l'articolo 58, comma 2, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in Legge 6 agosto 2008, n. 133 e la Corte ha accolto i ricorsi regionali ravvisando nella *ratio* dell'articolo 58 profili attinenti al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato alle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare degli enti, e tuttavia, avuto riguardo all'effetto di variante dello strumento urbanistico generale attribuito alla delibera che approva il piano di alienazione e valorizzazione, ha riconosciuto carattere prevalente alla materia del governo del territorio, rientrando nella competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni. La norma censurata, stabilendo l'effetto di variante dello strumento urbanistico generale ed escludendo la sottoposizione della variante a verifiche di conformità, con

nelle materie di potestà legislativa concorrente lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio.

Già prima della Legge cost. 3/2001 si era posto il problema della legittimità di norme statali di dettaglio nelle materie di competenza legislativa regionale; la Corte costituzionale aveva ammesso che le leggi statali recante nuovi principi fondamentali potessero contenere anche norme di dettaglio, a carattere suppletivo e cedevole, al fine di assicurare che l'inerzia regionale non vanificasse i nuovi principi fondamentali<sup>19</sup>; ma, al di fuori di questo caso, era prevalente la tesi che le leggi statali non potessero sostituirsi alle leggi regionali nel porre nuove norme di dettaglio. A tal proposito, si può ricordare proprio in materia di urbanistica, il caso di una disposizione di legge statale che aveva previsto un'ipotesi di conferenza di servizi nei procedimenti di autorizzazione all'insediamento di attività produttive con effetto di variante allo strumento urbanistico anche nel caso di dissenso della Regione<sup>20</sup>: la Corte costituzionale ha riconosciuto che la disposizione era lesiva dell'autonomia regionale<sup>21</sup>.

Dopo la riforma costituzionale, nuove norme statali di dettaglio, anche regolamentari oltre che legislative, possono essere ammesse sulla base dell'articolo 117, quinto comma, e dell'articolo 120, secondo comma, Cost., se però giustificate

---

l'eccezione dei casi previsti nell'ultima parte della disposizione (la quale pure contempla percentuali volumetriche e termini specifici), aveva introdotto una disciplina non finalizzata a prescrivere criteri e obiettivi, ma tale da risolversi in una normativa dettagliata senza lasciare spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il menzionato parametro costituzionale.

<sup>19</sup> Corte cost., 22 luglio 1985, n. 214.

<sup>20</sup> D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 25, comma 2, lett. g).

<sup>21</sup> Corte cost., 26 giugno 2001, n. 206.

dall'esigenza del rispetto di obblighi comunitari: ma al di fuori di questi casi, la potestà legislativa concorrente è regionale nel senso che essa è riservata alle Regioni.

La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri e obiettivi, mentre è riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi<sup>22</sup>. La materia del governo del territorio ha dunque dato occasione alla Corte di ribadire la limitazione della potestà legislativa statale nelle materie di legislazione concorrente ai soli principi fondamentali.

La Legge costituzionale n. 3/2001 ha lasciato, tuttavia, aperti due problemi emersi già nella precedente esperienza di attuazione dell'ordinamento regionale.

Il primo problema è quello della definizione dei confini delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e delle materie di competenza legislativa concorrente, un problema acuito dal fatto che adesso gli elenchi di materie sono due (e non più uno soltanto, come nel vecchio testo dell'art. 117 Cost.), che le materie sono molto più numerose di prima e che la nuova formulazione delle materie si discosta da quella precedente.

Il secondo problema è quello dell'individuazione dei principi fondamentali della legislazione statale che costituiscono limiti alla potestà legislativa regionale, nelle materie di legislazione concorrente.

---

<sup>22</sup> In tal senso vd. anche Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200, Corte cost., 24 luglio 2009, n. 237 e Corte cost., 23 novembre 2007, n. 401.



La legislazione ordinaria successiva alla riforma costituzionale non offre elementi significativi su nessuno dei due problemi, tanto che l'onere di risoluzione è ricaduto sulla Corte Costituzionale.

Essa, in particolare, si è interrogata sul fatto che il governo del territorio potesse comprendere anche la tutela del paesaggio e se l'edilizia rientrasse nel governo del territorio ovvero dovesse essere tenuta distinta ed essere considerata devoluta alla potestà legislativa residuale delle Regioni<sup>23</sup>.

La Corte costituzionale ha chiarito che la materia dei titoli abilitativi all'edificazione appartiene storicamente all'urbanistica, che a sua volta fa parte del governo del territorio (Sentenza n. 303 del 1° ottobre 2003); la competenza esclusiva statale sulla tutela dei beni culturali non esclude che le regioni possano legittimamente disciplinare, in esercizio della loro competenza concorrente in materia di governo del territorio, anche i centri storici (Sentenza n. 232 del 16 giugno 2005), ma la sanatoria edilizia straordinaria del 2003 ha costituito un'altra occasione in cui la Corte costituzionale è stata chiamata alla definizione dei confini delle materie, in un complicato intreccio tra governo del territorio, interessi di finanza pubblica legati alle entrate straordinarie della sanatoria, ordinamento penale per l'estinzione dei reati per le violazioni urbanistiche, tanto da richiedere successivi interventi legislativi statali, necessari per adeguare la disciplina statale della sanatoria alla decisione della Corte costituzionale. Ma proprio il caso della sanatoria edilizia straordinaria del 2003 mostra le difficoltà e le incertezze della

---

<sup>23</sup> Si ricorda che il testo originario dell'art. 117 Cost. attribuiva potestà legislativa alle Regioni in materia di urbanistica; il nuovo testo attribuisce alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di *governo del territorio*; lo Stato ha invece potestà legislativa esclusiva in materia di *ordinamento civile e penale* (art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.), nonché di *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali* (art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.); ma, ancora, le Regioni sono titolari di potestà legislativa concorrente in materia di *valorizzazione dei beni culturali e ambientali*.

ripartizione costituzionale di potestà legislativa derivanti dai nuovi elenchi di materie dell'art. 117 Cost.<sup>24</sup>.

Ancora più complicati sono stati i problemi di definizione della materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Nella prima sentenza (n. 407 del 26 luglio 2007) in cui la Corte si è occupata di questa materia, essa ha affermato che la tutela dell'ambiente non è una materia in senso tecnico, poiché non è configurabile come una sfera di competenza dello Stato rigorosamente circoscritta e delimitata, ma al contrario investe altri interessi e competenze con i quali si intreccia inestricabilmente; per tale ragione, la materia della tutela dell'ambiente è stata quindi considerata una materia trasversale e per questo, nel corso degli anni successivi, l'orientamento della Corte costituzionale ha subito delle correzioni ed integrazioni rispetto alla sua posizione iniziale.

Ad ogni modo, è importante ricordare che la Corte ha respinto la tesi dottrinale che il governo del territorio comprenda anche la tutela del paesaggio, la quale è stata invece ricondotta appunto alla tutela dell'ambiente ed è stata quindi fatta rientrare nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

In una sentenza particolarmente importante, concernente le modifiche del 2006 al Codice dei beni culturali e del paesaggio, la Corte ha affermato che il paesaggio costituisce un valore primario e assoluto (Sentenza n. 367 del 7 novembre 2007).

---

<sup>24</sup> Per un'analisi di dettaglio vd. ROCCELLA A., *La pianificazione urbanistico - paesaggistica del territorio tra normativa statale e legislazione regionale*, Incontro di studio su “*I crimini ambientali: rifiuti, paesaggio e violazioni urbanistiche*” del Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 20-22 settembre 2010.

L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle bellezze naturali, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico.

Sul territorio gravano diversi interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso e unitario, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni. Questi due tipi di tutela ben possono essere coordinati fra loro ma debbono necessariamente restare distinti.

## **1.2 La copianificazione come modello di sintesi degli interessi pubblici e privati**

Si è affrontata precedentemente la concezione del modello teorico della gerarchia dei piani delineata dalla Legge n. 1150 del 1942, da cui deriva la definizione di sistema “a cannocchiale”, “a cascata” o “a piramide rovesciata”, ed è ormai pacifico affermare come tale sistema di pianificazione urbanistica abbia da tempo dimostrato la sua

inadeguatezza e fragilità<sup>25</sup>, dovuta soprattutto al fatto che il processo di formazione ed approvazione dei piani è basato su controlli “a valle” dei procedimenti e sull’approvazione dei piani da parte di un soggetto “superiore” e “separato” rispetto a quello che fa il piano.

A questo originario sistema di pianificazione urbanistica, diverse critiche vengono avanzate in merito soprattutto alla tempistica estremamente lunga necessaria per la formazione dei piani, specialmente tra la fase dell’adozione e quella successiva dell’approvazione, ma anche al difficile coordinamento di interessi differenziati, al progressivo affermarsi di varianti atipiche e conseguentemente ad una scarsa effettività dei processi di regolazione del territorio.

Il profilo più critico e delicato è stato individuato nel procedimento di formazione e di revisione degli strumenti urbanistici, in particolare dei piani regolatori comunali. Il procedimento di formazione di tale piano è stato tradizionalmente inquadrato tra i procedimenti complessi<sup>26</sup> costituente la risultante di due sub-procedimenti connessi, allocati, nel caso specifico, su diversi livelli di governo: il Comune e lo Stato (oggi la Regione). Si è ricorsi a questa figura anche per giustificare il fatto che tra il momento iniziale del procedimento (l’adozione del piano) ed il momento finale (l’approvazione), il piano può subire, e subisce normalmente, alcune modifiche, adattamenti e integrazioni

---

<sup>25</sup> In merito vd. CERULLI IRELLI V., *Urbanistica*, in *Dizionario amministrativo*, diretto da GUARINO G., 1983, p. 617 e ss; BARTOLI M. A. – PREDIERI A., *Piano regolatore*, op. cit., p. 654 e ss; STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell’urbanistica*, op. cit., p.10 e ss..

<sup>26</sup> Tale configurazione è stata elaborata da GIANNINI M.S., *Sull’imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1950, p. 822 e ss..

in funzione di verifiche di coerenza e di compatibilità con i diversi interessi pubblici in gioco<sup>27</sup>.

In realtà, il quadro istituzionale è stato profondamente innovato con la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la già citata Legge n. 3 del 2001, la quale, non solo sotto il profilo lessicale, ha abbandonato il termine urbanistica con l'utilizzo dell'espressione più adeguata di governo del territorio<sup>28</sup>, ma ha anche introdotto i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con conseguente importante ricaduta sui rapporti tra i diversi livelli di governo<sup>29</sup>. L'introduzione di tali principi ha, di conseguenza, comportato, anche un diverso modello di pianificazione del territorio per effetto del quale i livelli di governo sono chiamati non più ad agire isolatamente e separatamente bensì perseguendo il principio della collaborazione e cooperazione infrastrutturale<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> CROSETTI A., *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Quaderni Regionali*, numero 1, Gennaio-Aprile 2011, p. 26.

<sup>28</sup> *supra* par.1.1, nota 11.

<sup>29</sup> L'importanza e la ricaduta di tali principi nel nostro ordinamento è stata analizzata da ampia dottrina, tra cui POGGI A., *La sussidiarietà nelle riforme amministrative*, in *Quad. reg.*, 2001, p. 933 e ss.; D'ALESSANDRO D., *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, p. 5 e ss.; CERULLI IRELLI V., *Principio di sussidiarietà ed autonomie locali*, in AA. VV., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, a cura di CHIEFFI L. e CLEMENTE DI SAN LUCA G., Torino, 2004, p. 274 e ss.; CARLONI E., *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004.

<sup>30</sup> Tale principio è stato efficacemente riassunto da ANZON DEMMING A., *I poteri delle Regioni*, Torino, 2008, p. 187 e ss.; in generale, si rinvia alle voci di BACHELET V., *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, p. 430 e ss., e PIGA F., *Coordinamento*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IX, Roma, 1988, p.1 e ss.. In particolare sulla funzione esplicata dal coordinamento per garantire l'unitarietà della funzione amministrativa, vd. CASSESE S., *Prospettive per il riordinamento delle funzioni amministrative dello Stato*, in *Per il riordino della p.a.*, in *Quaderni Formez*, 1983, p. 61 e ss., il quale mette in rilievo come "non vi sia compito pubblico che non sia affidato a più uffici e, viceversa,, che non vi sia apparato alla cui denominazione corrisponda l'intero arco delle funzioni pubbliche" e MERUSI F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. Amm.*, 1993, p. 23 e ss., secondo il quale "l'unità del potere esecutivo e la conseguente unitarietà della funzione amministrativa importano la reductio ad unitatem della pluralità delle pubbliche amministrazioni alle quali è stata affidata la cura di una pluralità di interessi riconosciuti come pubblici. La reductio ad unitatem si realizza attraverso il coordinamento e la collaborazione".

Il nuovo assetto costituzionale ha introdotto il principio delle pari dignità tra ciascun livello di governo che partecipa al processo di pianificazione del territorio, con una concreta applicazione della sussidiarietà tra enti: l'applicazione dei citati principi costituzionali ha determinato un modello di pianificazione del territorio dove ogni ente è chiamato ad esprimersi in base al proprio livello di competenza e conseguentemente pianifica il proprio livello di governo territoriale rapportandosi, in modo coordinato e collaborativo, con gli altri livelli di governo<sup>31</sup>.

Nell'ambito della pianificazione urbanistica, questa nuova impostazione tende a delineare un graduale passaggio della tradizionale pianificazione costituita da un "sistema di piani" ordinati gerarchicamente, volti al controllo e alla regolazione dell'uso del suolo, al principio della collaborazione e cooperazione fra enti territoriali che, nel governo del territorio, ha trovato la sua espressione nel modello della c.d. copianificazione<sup>32</sup>.

"La copianificazione intende, infatti, superare il sistema di pianificazione gerarchico e verticale per approdare ad un processo di sussidiarietà orizzontale e cooperativo fra enti onde assicurare un più equilibrato governo del territorio. Tale modello postula modalità di relazione fra enti e, a loro volta, fra enti ed utenza, basate sul coinvolgimento e la partecipazione dei diversi soggetti (pubblici) cointeressati al processo di pianificazione onde garantire non già la separatezza delle scelte ma la più

---

<sup>31</sup> Tali esigenze di tipo collaborativo e partecipativo nella pianificazione del territorio erano già state segnalate da SANDULLI A.M., *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale e in quella comunale*, in *Riv. Giur. ed.*, 1961, II, p. 151 e ss..

<sup>32</sup> Tale modello è stato fortemente sostenuto nelle proposte di legge di riforma urbanistica avanzate dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) e con convincenti argomentazioni confortate da contributi di dottrina, vd. BARBIERI C.A., *Da un sistema a processo ad una pianificazione del territorio basato su cooperazione e dialogo istituzionale*, in *Urbanistica Informazioni*, 2007, n. 137; GIAIMO C., *Pianificare cooperando*, ivi, n. 221, p.7 e ss.; GOLINELLI P., *Cooperazione e copianificazione*, ivi, p. 9 e ss..

ampia integrazione e concertazione. Tale metodologia intende consentire agli enti coinvolti (non più gerarchicamente distinti in enti sovra-ordinati ed enti sotto-ordinati) di “condividere”, in una logica di dialogante e dialettica processualità, la complessa e trasversale definizione del quadro conoscitivo, degli obiettivi, dei metodi e dei contenuti, laddove, nell’esercizio della copianificazione, ciascun ente fornisce l’apporto delle proprie informazioni, conoscenze, competenze e specificità, in particolare attraverso i propri atti di pianificazione. In tale prospettiva, si tratta di costruire rapporti istituzionali maggiormente “orizzontali”, fondati sulla sussidiarietà, sulla adeguatezza, sulla responsabilità amministrativa e conseguentemente su metodi e procedure di cooperazione fra gli enti territoriali, di concertazione e partecipazione dei soggetti pubblici e privati.”<sup>33</sup>

Le più recenti leggi regionali<sup>34</sup> tendono a muoversi nella direzione di individuare modalità procedimentali volte a ribaltare il meccanismo tradizionale per perseguire l’obiettivo di riunire in un unico processo tutti i soggetti che hanno responsabilità, a vario titolo e vario livello di governo, nella pianificazione e gestione del territorio, obbligandoli a partecipare in modo più responsabile al processo di formazione del piano: la copianificazione, quale espressione della concertazione interistituzionale, vuole essere applicazione concreta del principio di sussidiarietà nella prospettiva di realizzare obiettivi di intercomunalità in grado di superare la frammentazione degli interessi locali. Le finalità anche delle leggi regionali sono da ricercare nella volontà di coinvolgere

---

<sup>33</sup> CROSETTI A., *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, op. cit., p. 34 e ss..

<sup>34</sup> Per un’analisi dell’anticipazione principio di concertazione istituzionale già presente in alcune leggi regionali prima della riforma costituzionale del 2001, vd. CROSETTI A., op. cit., p. 38 e ss.

nella pianificazione urbanistica, non solo e non più nell'atto finale di approvazione, i diversi soggetti competenti onde conseguire una definizione di modalità innovative e di tempistiche maggiormente contenute.

La copianificazione vuole porsi come una soluzione efficace soprattutto per contrastare il sistema delle pianificazioni separate e settoriali che si fonda sulla diversità dei vari livelli istituzionali che pianificano<sup>35</sup>.

Il procedimento si rifà al modello dell'intesa che è istituto proprio delle relazioni intersoggettive, anche se, nella prassi non solo amministrativa ma anche normativa, è fatto largo uso dello strumento dell'accordo, genericamente previsto dall'articolo 15 della Legge n. 241/1990, *"(...) per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune"*.

Nella prospettiva della pianificazione territoriale, tuttavia, lo strumento dell'accordo – intesa intende porsi come una delle possibili forme di attuazione del principio di leale collaborazione non solo fra Stato e Regioni, ma anche tra livelli di governo locale, in quanto volto a contribuire ad una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto<sup>36</sup>.

### **1.3 Il riparto della funzione legislativa in materia di porti**

Il nuovo articolo 117 della Costituzione, come già affrontato, ha introdotto, come criterio generale per la ripartizione di competenze legislative fra Stato e Regioni, la

---

<sup>35</sup> La copianificazione assume un ruolo di rilievo nell'ambito delle materie trasversali, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, vd. SANTACROCE C.P., *Accordi tra pubbliche amministrazioni ed atti amministrativi complessi nella pianificazione per la tutela del paesaggio*, in *giustamm.it*, anno IX, N. 3/2012.

<sup>36</sup> Corte costituzionale sentenza 20 gennaio 2007, n. 27.



distinzione fra materie oggetto di legislazione esclusiva, dello Stato o della Regione, e materie oggetto di legislazione concorrente, per le quali spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali da osservare nella legislazione applicativa, riservata invece alle Regioni.

Per le materie oggetto di legislazione concorrente, alle Regioni spettano sia la potestà legislativa che quella regolamentare; per le materie oggetto di legislazione esclusiva, la potestà regolamentare spetta allo Stato, salvo delega esplicita alle Regioni. A quest'ultime, inoltre, spetta la potestà legislativa per ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.<sup>37</sup>

Un punto rilevante è costituito dal fatto che nelle materie di legislazione concorrente sono stati inseriti i porti (e aeroporti), le grandi reti di trasporto e di navigazione, nonché il governo del territorio.

La tutela dell'ambiente è invece materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, della Costituzione)<sup>38</sup>.

L'interferenza tra ciò che è attribuito alla legislazione concorrente e ciò che è attribuito alla competenza esclusiva dello Stato è evidente; così come è evidente l'interferenza tra le diverse materie per le quali è prevista la potestà legislativa concorrente, ovvero porti, aeroporti, grandi reti di trasporto da un lato, e governo del territorio dall'altro.

La Corte Costituzionale, con la già citata sentenza n. 303 del 2003, ha ritenuto che il "governo del territorio" comprenda l'urbanistica, e non invece i porti, in quanto materia

---

<sup>37</sup> *supra* par.1.1.1.

<sup>38</sup> *supra* par.1.1.1.

facente parte dell'elenco *ex* articolo 117: secondo la Corte, dunque, il governo del territorio è altra cosa (altra materia) rispetto alle “grandi reti di trasporto”. E ciò sembra andare in controtendenza rispetto all'attuale concezione dei porti, secondo cui essi si connotano necessariamente quali elementi che insistono sul territorio e non possono quindi essere considerati estranei all'argomento “governo del territorio”, da un lato, e si connotano quali “nodi di una rete plurimodale di trasporto” e non possono essere considerati estranei all'argomento “grandi reti di trasporto”, dall'altro lato.

A ciò si aggiunga che la materia “tutela dell'ambiente”, menzionata dall'articolo 117 è rimessa alla legislazione esclusiva dello Stato, anche se, in realtà, non è una materia in senso tecnico, ma piuttosto un valore costituzionalmente protetto, poiché, secondo diverse pronunce della Corte Costituzionale<sup>39</sup>, possiede carattere “trasversale”, ovvero è in grado di incidere su più interessi e su più settori, ancorché affidati alla competenza legislativa regionale. Sempre secondo la Corte, proprio perché dotate di una simile forza espansiva, la potestà legislativa esclusiva statale in tali materie<sup>40</sup> dovrà esercitarsi con limiti e contenuti tali da non comportare una compressione verticale delle competenze regionali che, volta a volta, siano da esse concretamente attraversate.

Questi rilievi risultano necessari per chiarire che, a fronte di una norma costituzionale che qualifica i porti come materia rimessa alla competenza legislativa concorrente, non è necessariamente corretto concludere che effettivamente di materia si

---

<sup>39</sup> Concetto chiarito in più occasioni, tra cui Corte Costituzionale 7 marzo 2005, sentenza n. 108 e sentenza n. 407 del 26 luglio 2007.

<sup>40</sup> Per una breve ma completa disamina di ulteriori settori di competenza esclusiva dello Stato avente carattere trasversale e suscettibile di incidere sul settore portuale (es. tutela della concorrenza, immigrazione, difesa e sicurezza dello Stato, dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale) vd. CARBONE S.M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè Editore, 2006, p. 90 e ss..

tratti, e che la sua disciplina normativa sia rimessa all'intervento concorrente dello Stato e delle Regioni: occorre invece pensare che anche il porto, al pari della "tutela dell'ambiente", possieda caratteristiche di trasversalità.

Il porto coinvolge profili trasversali anche in termini di sussidiarietà, a favore sia dello Stato, per quanto attiene alle competenze legislative regionali, sia delle Regioni, per quanto attiene alle competenze amministrative degli enti territoriali minori. Se si può considerare pacifico che la legislazione statale anteriore alla riforma costituzionale, in particolare la legge 84/1994, continua ad essere vigente ed applicabile, e anche a ritenere che essa esprima quei principi fondamentali al cui rispetto la Regione, titolare della potestà legislativa concorrente, è vincolata dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, non si può tuttavia escludere lo spazio per l'intervento legislativo delle Regioni. Tale intervento sarà possibile non solo per disciplinare quanto la legge statale non disciplina, ma anche per risolvere nodi problematici che attengono a quei profili, coinvolti nell'argomento della portualità, che toccano altre materie, per esempio il governo del territorio o le grandi reti di trasporto, per le quali certamente sussiste la competenza legislativa, concorrente, delle Regioni.<sup>41</sup>

Dunque vi è spazio per un intervento legislativo delle Regioni, in sede di esercizio di potestà legislativa concorrente, per quegli aspetti della disciplina della portualità tracciati dalla Legge 84/1994 che attengono ad aspetti trasversali della disciplina dei porti, primo fra tutti il governo del territorio e le grandi reti di trasporto.

---

<sup>41</sup> Tale concetto è sostenuto da CACCIAVILLANI C., *L'impatto del sistema portuale sull'assetto territoriale, ambientale, naturalistici*, in *Giustizia amministrativa – Rivista di diritto pubblico*, pubblicata l'8 gennaio 2008.

Non si può trascurare il ruolo che potrebbe assumere il principio di sussidiarietà per colmare le difficoltà emerse dalla disciplina della Legge 84/1994, assicurando l'esercizio unitario di funzioni amministrative, i cui limiti sono rappresentati dal principio di proporzionalità, di leale collaborazione, di partecipazione. Non è quindi necessario, per superare le lacune o i punti di criticità dall'applicazione della legge n. 84 del 1994, pensare soltanto in termini di modifica della legge statale: le Regioni possono intervenire con proprie leggi, e possono inoltre promuovere l'intesa con lo Stato, in sede di conferenza Stato-Regioni, per delineare con precisione gli ambiti entro i quali possono legiferare in via esclusiva.

#### **1.4 Spunti ricostruttivi per una definizione di “governo del territorio costiero”**

Il territorio costiero ha da sempre rappresentato l'area più cruciale per lo sviluppo culturale, economico ed anche antropologico di ogni singolo Stato: esso possiede una particolare complessità dovuta alle caratteristiche naturali ed all'intensità d'impatto che subisce dalle opere e dalle attività dell'uomo.

Attualmente la gestione di tale territorio in Italia è condotta mediante numerosi strumenti di pianificazione, essenzialmente separati per settore di interesse: ciascun settore (ambiente, attività turistiche ed economiche, opere pubbliche ed assetto urbanistico, industria, pesca, agricoltura, sviluppo portuale, ecc.) è attualmente regolato con procedure caratterizzate da rigidità normativa e in un regime amministrativo segnato da una estrema suddivisione delle competenze, con ciascun soggetto che programma senza la concertazione con gli altri, in totale carenza di convergenza e di un

allargamento dell'orizzonte decisionale, derivante dal mancato riconoscimento di una specificità del territorio costiero.

La fascia costiera è stata amministrata mediante tecniche diverse: da un lato la demanializzazione di uno spazio ridotto<sup>42</sup> e dall'altro la sottoposizione dello spazio retrostante ad una pianificazione delle trasformazioni territoriali che per una lunga stagione si è limitata alla pianificazione urbanistica di livello comunale. Il demanio marittimo ha comunque una estensione decisamente più ridotta rispetto all'ampia area retrostante che, come si è appreso con forte ritardo, si pone in continuità e in rapporto di interrelazione con lo spazio marino e sulla quale occorre estendere una azione di tutela<sup>43</sup>.

Nel tempo questo segmento di territorio, lasciato in proprietà privata e considerato di pubblico interesse solo in presenza di vincolo paesaggistico, e non in quanto bene costiero, è stato sottoposto ad una regolamentazione degli usi espressa soltanto attraverso le spinte dell'urbanistica e del paesaggio.

Grazie alla sottoposizione dei piani a valutazione ambientale strategica<sup>44</sup>, si inizia a riflettere sull'idea-cardine della valenza del territorio quale risorsa ambientale esauribile, sottolineando che, in mancanza di una pianificazione sostanziale sovra-comunale ed in mancanza di piani paesaggistici, lo spazio costiero, nel totale dominio dell'urbanistica, è

---

<sup>42</sup> Per una analisi funzionale dei beni pubblici, vd. DELLA CANANEA G., *I beni*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, II ed., Giuffrè, Milano, 2009, p. 203; POLICE A., *I beni di proprietà pubblica*, in F. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli editore, Torino, 2008, p. 641; per un'analisi della categoria del demanio marittimo, vd. CACCIAVILLANI C., *Profili funzionali del demanio marittimo*, in G. COLOMBINI (a cura di), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali*, Jovene, Napoli, 2009, p. 75; CORBINO M.L., *Il demanio marittimo. Nuovi profili sostanziali*, Giuffrè, Milano, 1990.

<sup>43</sup> Tale concetto è espresso dal Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere di Madrid del 21 gennaio 2008 (tale protocollo costituisce un documento attuativo della Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo di Barcellona del 1976).

<sup>44</sup> Sulla V.A.S. vd. GALLO L., *Valutazione ambientale strategica*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg., III, Torino, 2008, p. 946; BOSCOLO E., *La valutazione ambientale di piani e programmi*, in *Riv. Giur. edilizia*, 2009, p. 1.

stato amministrato da ciascun comune, dando libertà ad un processo di frammentazione e di concorrenzialità tra luoghi, spesso impegnati in una rincorsa verso la stereotipa condizione di località balneare (con conseguente affievolimento dei valori identitari originali).

La difficoltà che si dovrà affrontare, nel prossimo futuro nel nostro paese, attiene proprio alla ricomprensione del territorio identificato quale zona costiera nel demanio marittimo, oggetto di funzioni di tutela e gestorie che l'amministrazione esercita, e di un ben più ampio quadrante territoriale sul quale una pluralità di amministrazioni esercitano funzioni conformative dei contenuti di proprietà privata<sup>45</sup>.

Viene dunque delineandosi, l'idea che occorra riconoscere e quindi perseguire un interesse pubblico alla gestione integrata delle coste ed al loro sviluppo sostenibile.

Tale gestione integrata viene immaginata sulla base di azioni strategiche, coordinate e concretate a livello locale e regionale, indirizzate e sostenute in un apposito quadro di riferimento nazionale, alla luce di principi di gestione ed orientamento individuati a livello comunitario.

Tra i principi di gestione delle coste vengono individuati, in particolare: l'assunzione di una prospettiva ampia e globale, l'elasticità di gestione, la tutela dell'ambiente, il coinvolgimento di tutte le parti interessate nei processi di gestione e la condivisione delle relative responsabilità, ma soprattutto il coinvolgimento, il sostegno ed il coordinamento di tutti gli organi amministrativi dotati di competenze ai vari livelli

---

<sup>45</sup> BOSCOLO E., *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, Giappichelli, numero 1/2011, p. 62.

territoriali, il ricorso a sistemi volti a favorire la coerenza tra gli obiettivi delle varie politiche settoriali e tra i contenuti della pianificazione e quelli delle attività di gestione.

Nell'attività di governo del territorio di particolari zone per così dire "speciali", quali il porto e lo spazio costiero e marittimo, dove si concentrano una pluralità di interessi, anche fra loro sovra-ordinati, ed una pluralità di soggetti pubblici e privati, appare sempre più necessario ricorrere, nella gestione di tali territori, alla moderna metodologia della copianificazione, basata sul coinvolgimento e la partecipazione dei diversi soggetti.

## CAPITOLO II

### LA SPECIALITÀ DEL “TERRITORIO PORTUALE”

#### 2.1 L’evoluzione del traffico marittimo e la conseguente trasformazione dei porti

Dagli anni sessanta ad oggi si è assistito a profonde trasformazioni del settore marittimo-portuale a seguito dei mutamenti verificatisi nei sistemi economici ed industriali a livello internazionale.

Globalizzazione, liberalizzazione degli scambi, internazionalizzazione ed integrazione delle imprese, crescita del commercio mondiale, scambi di tecnologia, di risorse umane, produttive ed informative tra aree geografiche anche molto distanti tra loro, hanno prodotto un effetto esplosivo ma allo stesso tempo trascinante sui trasporti e sulla logistica, che da parte loro rappresentano oggi fattori chiave per lo sviluppo ed il compimento di questi processi fortemente interconnessi.

In tale contesto di crescente domanda del servizio del trasporto marittimo sono avvenute trasformazioni epocali, quali l’unitizzazione<sup>46</sup> e la conseguente affermazione del ciclo intermodale e complesso, la specializzazione dei mezzi navali e degli impianti di movimentazione, l’aumento della portata e dimensione delle navi, la crescente importanza strategica della logistica, intesa come “governo efficiente ed efficace dei

---

<sup>46</sup> Nella seconda metà degli anni sessanta si è determinata una vera e propria esplosione dei trasporti unitizzati, ovvero il trasporto a *containers*, a palette (*pallets*), a traghetto, ed il sistema portachiatte. Tutti questi sistemi altro non sono se non trasporti alla rinfusa di unità di carico standardizzate, in grado di salire e scendere da bordo con mezzi propri (ciclo automezzo – traghetto) o di essere operate con attrezzature appositamente studiate, cioè specializzate, a terra e/o a bordo.



flussi di beni e di informazioni per l'intero ciclo produttivo"<sup>47</sup>, composto quest'ultimo dall'attività di movimentazione delle merci, di trasporto delle stesse e dall'attività ausiliare e di supporto al trasporto stesso.

Tutte queste determinanti innovazioni hanno comportato una serie di conseguenze nei rapporti tra il porto e il sistema economico-territoriale di cui fa parte: l'intermodalità da un lato, e le tendenze indotte dallo sviluppo della logistica dall'altro, hanno portato all'integrazione tecnica ed organizzativa tra le diverse fasi della catena del trasporto, volta ad aumentare affidabilità e velocità degli interscambi modali. Gli incrementi della domanda di trasporto e del traffico, insieme all'unitizzazione e alla specializzazione, hanno generato un processo per cui i costi del trasporto sono più bassi a causa e per effetto della crescita della domanda; questo ha determinato l'obsolescenza funzionale dei terminal tradizionali (divenuti insufficienti per le esigenze della movimentazione e dello stoccaggio) e la loro inadeguatezza fisica (per le ormai carenti dimensioni di bacini, fondali e banchine): con l'avvento dell'intermodalità, i vincoli spaziali con il porto sono più deboli, nel senso che molte fasi del ciclo complesso di trasporto si svolgono anche nell'hinterland o comunque a distanza dai terminal portuali.

Unitizzazione e specializzazione dei cicli hanno, conseguentemente, modificato la funzione del porto: mentre in passato ricopriva la funzione di nodo, oggi la sua capacità di porsi come segmento significativo della catena logistica dipende dalla capacità di integrare la gestione delle operazioni portuali con l'offerta di altri servizi ad alto valore

---

<sup>47</sup> MUSSO E. e BENNACCHIO M., *Il nuovo rapporto fra porto e territorio: conseguenze sull'organizzazione degli spazi portuali*, in *Economia e diritto del terziario*, 2000, vol. I, p. 49.

aggiunto (consistenti in attività specializzate per il cliente e nella merceologia) sia in porto sia nel segmento terrestre.

Standardizzazione dei carichi e specializzazione delle navi, inoltre, richiedono servizi portuali sempre più specifici ed automatizzati: la nuova ripartizione dei traffici è divenuta molto più articolata rispetto a quella tradizionale, tanto che essa risulta composta da passeggeri, carichi alla rinfusa secchi, liquidi e carichi generali, richiedendo a loro volta spazi sempre più crescenti, non sempre disponibili all'interno degli scali tradizionali, e decentrando così i terminal container e *Ro-ro* lungo la costa, e/o gli spazi per lo stoccaggio, e per molte attività connesse al carico, negli interporti.

Il progetto di ampliamento del canale di Suez e la susseguente sua esecuzione hanno conferito al Mediterraneo un ruolo centrale nei rapporti commerciali: in quest'ottica, l'Italia, grazie alla sua posizione geografica privilegiata, si pone come naturale piattaforma attraversata da tre grandi direttrici di traffico: due in direzione est-ovest, rappresentate una dall'itinerario che si diparte dai Balcani e dall'Europa orientale verso quella occidentale, l'altra dalle rotte che provengono dall'estremo oriente verso l'Europa occidentale attraverso il canale di Suez; la terza, in direzione nord-sud, riguarda il traffico che si indirizza dal nord Africa e dai paesi del medio oriente alla volta dell'Europa meridionale e centrale.

In questo riassuntivo quadro preliminare si inseriscono le indicazioni di carattere strategico del “*masterplan*” comunitario e la L. 15 giugno 1984, n. 245, con la quale venne conferito al Governo italiano il compito di predisporre un Piano generale dei

trasporti.<sup>48</sup> Quest'ultimo, adottato con D.P.C.M. 10 aprile 1986 ed aggiornato con D.P.R. 29 agosto 1991, è, per sua stessa definizione, un “*piano-processo*”<sup>49</sup>: risulta doveroso ricordare le due opposte tesi circa la natura giuridica del Piano Generale dei trasporti, in particolare da un lato esso veniva considerato quale semplice atto di indirizzo politico, dall'altro quale documento sia programmatico che di programmazione e, quindi – secondo la nota teoria di M.S. Giannini<sup>50</sup> - “contenente sia indirizzi programmatici di futura attuazione, sia precetti immediatamente esecutivi”<sup>51</sup>.

Il Piano mira ad adeguare su scala nazionale l'offerta di trasporto alla domanda, in base a stime dell'andamento e della crescita di quest'ultima, prevedendo al contempo la necessità di una serie di riforme legislative (solo in parte attuate). Da un lato, queste devono dare vita ad una riorganizzazione generale e sistemica delle competenze in materia di trasporti, tale da consentire una coerenza complessiva del quadro ed un intervento pubblico più coordinato ed efficiente, dall'altro, devono permettere di razionalizzare e rendere a loro volta più efficienti le decisioni di investimento, specie in opere infrastrutturali. Proprio perché si è in presenza di un piano-processo, il Piano Generale dei trasporti, attraverso i suoi vari aggiornamenti, dovrà sempre recepire le

---

<sup>48</sup> La Legge 245/1984 rappresenta il primo intervento normativo volto alla razionalizzazione dell'intero settore dei trasporti, prevedendo un loro sistema pianificatorio. Tale Legge prevede che il Piano venga elaborato in due fasi: prima con l'approvazione di uno schema di piano e, successivamente, attraverso un atto puntuale, vincolante nei riguardi di tutti i dicasteri competenti in materia di trasporto, nonché idoneo ad indirizzare e coordinare tutte le Regioni e le Province autonome interessate; in tema vd. MERUSI F., *Il piano generale dei trasporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, p. 681 e ss..

<sup>49</sup> Piano Generale dei Trasporti - p. 8.

<sup>50</sup> Teoria espressa in *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, p. 289 e ss..

<sup>51</sup> In ordine alla prima tesi, vd. SALVATORE P., *I sistemi portuali, dall'ipotesi alla realtà*, in *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, p.12; riguardo alla seconda opinione, vd. AMOROSINO S., *I sistemi portuali: considerazioni e proposte sotto il profilo istituzionale*, in *Porti, mare e territorio*, 1989, p.23.

Sulla questione è intervenuto un articolato parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato (10 luglio 1986, n. 18) che – aderendo alla seconda tesi sopra menzionate – ha individuato nel PGT un atto di indirizzo e di coordinamento, contenente prescrizioni di immediata cogenza.

scelte legislative del Parlamento e dovrà, di conseguenza, sempre adeguare via via alla realtà, il quadro generale e le strategie di sviluppo.

Per quanto riguarda le previsioni contenute in tale Piano, formalmente ancora in vigore anche se risalenti al 1986 ed al 1991, suddividono l'offerta trasportistica in "corridoi plurimodali" e "sistemi strutturali".

I corridoi sono, sostanzialmente, "le reti di trasporto che devono svilupparsi lungo direttrici le quali attraversano l'intera Penisola, offrendo, al loro interno, un'offerta combinata di trasporto (plurimodale ed intermodale), riguardante sia tratte lunghe, estese da un capo all'altro della direttrice, sia distanze più brevi"<sup>52</sup>.

I sistemi strutturali sono invece singoli impianti (come i porti) che ricadono all'interno dei corridoi e consentono l'effettiva integrazione tra i diversi modi di trasporto, rappresentando in tal modo una sorta di anello di congiunzione.

Obiettivo del Piano Generale dei trasporti non è solo quello di potenziare gli uni e gli altri, per rispondere ad una domanda in crescita, ma è quello di assicurare la massima fluidità sui corridoi, eliminando le strozzature<sup>53</sup>.

In particolare per gli scali marittimi, il piano ha previsto l'istituzione di "sistemi portuali"<sup>54</sup>, da non intendersi come meri aggregati delle realtà amministrative all'epoca

---

<sup>52</sup> TACCOGNA G., *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Annali della Facoltà di giurisprudenza di Genova – Collana di Monografie, Giuffrè Editori, 2000, p. 585.

<sup>53</sup> Piano Generale dei Trasporti - p. 49.

<sup>54</sup> In realtà l'istituzione dei sistemi portuali era stata auspicata da parte di alcuni autori già in epoca antecedente alla previsione normativa in analisi, sulla scorta di quanto riscontrato nei sistemi intermodali affermatasi sulle rotte dell'Atlantico (tra Stati Uniti ed Europa occidentale), e su quelle del Pacifico (tra Stati Uniti, Canada, Giappone ed Australia): vd. MURGIA C., *L'ordinamento giuridico dei porti*, Milano, 1988, p.133.

esistenti<sup>55</sup>, bensì come “complessi economico-territoriali, che, incardinati sul porto in quanto terminale fondamentale, realizzano un modello organico di offerta di trasporto con integrazione mare-strada-ferrovia-idrovia-aereo in termini di strategia produttiva globale”, tanto da potersi definire anche “*sistemi di trasporto integrato*”<sup>56</sup>. Tale definizione avrebbe, probabilmente, lasciato aperta la possibilità di costruire un “sistema portuale” attorno ad un singolo scalo (integrato con il complesso economico-territoriale e trasportistico circostante), tuttavia il Piano Generale dei trasporti non si è limitato a definire i sistemi portuali come appena illustrato ed ha delineato con maggiore precisione quelli da attuare indicandoli rispettivamente: Mar Ligure, alto e medio Tirreno, basso Tirreno, Ionio e basso Adriatico, medio Adriatico, alto Adriatico, Sicilia e Sardegna.

Ogni sistema sembra, quindi, destinato a comporsi di più porti, individuando poi, per ognuno, un piano “funzionale” che avrebbe dovuto coordinare i porti del sistema secondo volumi e tipologie di traffico servito, prospettive di sviluppo e reciproca integrazione, prospettive di agevolazione del raggiungimento delle merci ai propri destinatari finali.

Le differenze tra il primo ed il secondo Piano generale dei Trasporti sono di rilevante entità, ma da sottolineare è il fatto che il D.P.C.M. del 1986 si limitava ad affermare come la nuova realtà economica avesse messo in luce l'esigenza di una

---

<sup>55</sup> Per una completa disamina dei modelli organizzativi degli enti portuali nelle diverse forme, delineate dalle discipline legislative, statutarie e regolamentari nei principali porti d'Italia vd CITRIGNO A.M., *Autorità Portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 2003, p. 21 e ss..

<sup>56</sup> Il citato D.P.C.M. del 1986 individuava i sistemi portuali come soggetti istituzionali intermedi, con la triplice finalità di superare l'esistente frammentazione della portualità italiana, di saldare la frattura tra porti, coste e territorio e, soprattutto, di dar vita ad un sistema integrato di trasporto: vd. MACHESE U., *I sistemi portuali, considerazioni e proposte sotto il profilo economico*, in *Porti, mare e territorio*, 1989, p. 30.

diversa ripartizione dei porti, riferita non solo al volume delle merci movimentate ma anche alla specificità del traffico. In sede di suo aggiornamento, il D.P.R. 29 agosto 1991 ha dato atto di come la normativa fosse caratterizzata da *“una legge di classificazione ultrasecolare, da strutture di gestione non omogenee il cui prototipo risaliva al 1903 ed da un codice della navigazione quasi cinquantennale, frutto di una coscienza giuridica (peraltro nutrita di formazione ottocentesca), non più adeguata ad una logica funzionale che trascende il livello dei singoli scali per privilegiare la valenza del ciclo del trasporto come processo integrale”* (punto 4.3).

Tale aggiornamento dedica particolare attenzione alla necessità di un riordino portuale basato sui “sistemi portuali”, intendendone sottolineare la visione dinamica, intesa come complesso di infrastrutture marittime ed intermodali guidate da una programmazione unitaria estesa a coordinare spazi ed aree litoranee tra loro, con trasporti marittimi ed interni, nonché con quelle zone dell’*“hinterland”* comunque gravitanti nell’orbita funzionale del sistema<sup>57</sup>.

Queste previsioni sono tuttavia rimaste inattuata e nessuna legge ha introdotto i piani funzionali di sistema: gli ordinamenti dei porti, con i rispettivi enti sono rimasti immutati fino alle vicende degli anni 1991-92 (sentenza Corte di Giustizia europea 10 dicembre 1991, n. C-179/90, *Siderurgica Gabrielli c. merci convenzionali Porto di Genova*) e, dunque, fino alla riforma introdotta con la Legge n. 84/1994<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Secondo GRECO N., *La gestione integrata delle coste. Pesca, urbanistica, turismo, ambiente*, Giuffrè, Milano 1990, tutte le attività produttive, economiche e di trasporto che nei porti hanno sede e/o origine dovrebbero essere programmate unitariamente per sistema; tale programmazione unitaria permetterà, tra l’altro, di integrare le attività tra loro compatibili come la pesca, il turismo, la tutela e la conservazione dell’ambiente (riserve marine, parchi costieri, ecc.).

<sup>58</sup> Per una rassegna di quanto accaduto nel periodo posteriore alla “*Sentenza Gabrielli*” ed antecedente all’approvazione della Legge di riforma dell’ordinamento portuale, vd. CARBONE S.M. – MUNARI F.,

I ripetuti riferimenti alla nozione di sistema portuale anticipavano la prospettiva per cui “i porti avrebbero dovuto assumere la veste di semplici scali inseriti in un più ampio contesto, impostazione tanto ampia quanto fuorviante per una razionale regolamentazione sia del bene porto in sé considerato che degli ambiti intermedi, seppur inseriti in una unica filiera”<sup>59</sup>.

### **2.1.1. Il Piano generale dei trasporti e della logistica come strumento di integrazione multimodale**

Negli anni successivi alla stesura del Piano generale dei trasporti ed al suo aggiornamento, l’incremento del traffico delle merci ha indotto il Parlamento ed il Consiglio europeo ad emanare la decisione n. 1692/96<sup>60</sup>, avente ad oggetto gli orientamenti per uno sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, progetto che intende realizzare reti transomogenee di trasporto, nel quale integrare i grandi porti europei e, tra questi, quelli italiani di maggior rilievo<sup>61</sup>.

Il legislatore nazionale, con la L. 27 febbraio 1998, n. 30, in riferimento al Piano generale dei Trasporti, ha predisposto la preparazione di un nuovo strumento prima ancora che fosse data attuazione al precedente, conferendone la redazione al Ministro dei

---

*Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia: risultati e prospettive*, in *Dir. Mar.*, 1994, p.14 e ss; BERLINGERI F, *Note sulla L. 28 gennaio 1994, n. 84, sul riordino della legislazione in materia portuale*, in *Dir. Mar.*, 1994, p. 238.

<sup>59</sup> ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle Autorità portuali*, Giuffrè Editore, 2009, p. 17.

<sup>60</sup> Modificata da due successive Decisioni dei medesimi organi comunitari: la prima è la n. 1346 del 22 maggio 2001, mentre la seconda è la n. 884 del 29 aprile 2004.

<sup>61</sup> L’attenzione degli organi comunitari sulla politica marittima emerge dagli studi contenuti nel “Libro bianco” del 12 settembre 2001 sulla *Politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* e, successivamente nel “Libro verde” del 7 giugno 2007, inerente le *Conduzioni della consultazione su una politica marittima europea*.

trasporti e della navigazione d'intesa con quelli dei lavori pubblici e dell'ambiente, precisando che esso non doveva rappresentare un mero aggiornamento, bensì la redazione di un piano del tutto innovativo.

Questo, previa approvazione favorevole da parte del CIPE (delibera 1° febbraio 2001), è stato approvato con D.P.R. 14 marzo 2001.

Il nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica, oltre a disciplinare in modo completo questa nuova materia (la logistica appunto), si è posto obiettivi molto ambiziosi rispetto al precedente, proponendosi, in un'unica logica di sistema a rete, di dare priorità alle infrastrutture essenziali per la crescita sostenibile del paese, per la migliore integrazione con l'Europa e per il rafforzamento della sua naturale posizione competitiva nel Mediterraneo. Se ne precisa così il carattere dinamico, dovendosi adeguare alle esigenze di sviluppo del paese ed, in particolare, all'evoluzione della domanda di trasporto. Tale natura si concretizza in un'opera di continuo aggiornamento ed approfondimento di tematiche specifiche e di una opportuna attività di monitoraggio e verifica delle azioni di "*policy*" in modo da garantirne l'efficacia nel tempo: per tale ragione, all'interno del Piano, non sono presenti disposizioni vincolanti, restando stabili solo gli obiettivi e le strategie.

“A sua volta, dettando i principi ispiratori della propria disciplina, l'articolo 1 della L. 84/94 opera un espresso riferimento agli obiettivi sanciti da questo Piano generale dei trasporti, tanto che si dovrà tenere in considerazione il raccordo tra la regolamentazione



di ciascun scalo marittimo e quella che avrebbe già dovuto ispirare l'attuazione del Piano Generale dei Trasporti”<sup>62</sup>.

Tale criterio risulta essere conforme all'ottica con la quale è stata proposta l'istituzione di un Sistema integrato nazionale dei trasporti (S.n.i.t.)<sup>63</sup>, definito come quell'insieme interconnesso di infrastrutture sulle quali si svolgono servizi di interesse nazionale ed internazionale: il nuovo strumento organizzativo offre un nuovo approccio alla pianificazione, fondato su sistemi integrati non più divisibili per nodi, quali quello aereo, marittimo e terrestre, poiché le modalità di trasporto ne presuppongono l'intercambiabilità, risolvendosi l'azione di pianificazione in una razionale previsione di interconnessione.

Così per i porti, non è prevista la nascita di nuovi, bensì lo sviluppo, il potenziamento ed il completamento delle infrastrutture di quelli esistenti, riconoscendo importanza alla loro specializzazione ed ai relativi collegamenti con il territorio. Particolare attenzione viene riservata al trasporto marittimo a corto raggio, per il quale viene utilizzato il naviglio denominato “*ro-ro*”, riferendosi ai terminal attrezzati per lo sbarco e l'imbarco delle merci, limitando così l'impatto del trasporto via terra su reti già congestionate.

Da questo punto di vista, nel riferirsi ad un sistema unitario, il Piano tratta della integrazione tra le compagnie marittime e di trasporto, le Autorità marittime e portuali, le amministrazioni pubbliche ed enti locali: la complementarietà tra il PGT ed i contesti

---

<sup>62</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 25.

<sup>63</sup> Definizione resa al punto 7 del par. 2.1 del D.P.R. 14 marzo 2001 che si propone, in un'unica logica di sistema a rete, di dare priorità alle infrastrutture essenziali per la crescita sostenibile del paese, per la sua migliore integrazione con l'Europa e per il rafforzamento della sua naturale posizione competitiva nel Mediterraneo.

territoriali si auspica possa avvenire attraverso una proficua interazione tra progetti di settore e progettualità locale, sia mediante i piani operativi regionali ed i piani regionali dei trasporti, sia con politiche ed iniziative progettuali su piano locale particolarmente rilevanti, occasioni tutte necessitanti del supporto di adeguare politiche di livello centralizzato<sup>64</sup>.

La differenza tra il nuovo Piano e quello del 1986 è esplicitamente rimarcata nelle sue conclusioni, infatti in esse, dichiara di proporsi come punto di partenza per un nuovo processo di pianificazione dei trasporti, dichiarandosi non già quale documento conclusivo bensì come atto di indirizzo generale del settore, attraverso il quale individuare gli ulteriori approfondimenti necessari ed i metodi per le scelte successive. Tra i parametri di controllo vengono individuati l'adeguamento agli strumenti di pianificazione e programmazione dei trasporti adottati nelle diverse scale territoriali (piani dell'Unione europea, piani regionali dei trasporti, piani urbani delle modalità) e alle previsioni relative a singole infrastrutture di trasporto di interesse nazionale (piani regolatori aeroportuali, piani regolatori e piani operativi triennali delle Autorità portuali)<sup>65</sup>.

In definitiva, rispetto al passato, viene notevolmente attenuato il ricorso a strumenti autoritativi. Il nuovo approccio delineato dal Piano Generale dei Trasporti ad una regolamentazione incentrata sulle modalità di trasporto, favorisce il transito da una

---

<sup>64</sup> Le strategie da perseguire per lo sviluppo della portualità sono state riassunte al punto 7.2 del D.P.R. 14 marzo 2001: “-promozione della realizzazione di sistemi portuali e di una rete efficiente di terminali di cabotaggio per lo sviluppo del trasporto marittimo lungo le “autostrade del mare”; -completamento e potenziamento dei nodi di transhipment di Gioia Tauro, Taranto e Cagliari; -elaborazione di un progetto di connessione e collaborazione dei porti dei due versanti del bacino adriatico-ionico; -interventi di potenziamento delle connessioni porto-territorio; -sviluppo del trasporto delle merci pericolose via mare; -estensione dell’offerta dei servizi portuali, perseguendo più la specializzazione che la polifunzionalità”.

<sup>65</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 28.

pianificazione rigida all'espressione di semplici linee di indirizzo, traducibili in provvedimenti di puntuale amministrazione alla luce della disciplina dettata per le opere di grande infrastrutturazione, auspicando, al contempo, un omogeneo approccio da parte dei vari soggetti coinvolti.

### **2.1.2. I sistemi portuali come strumenti utili per il superamento della frammentarietà**

La previsione di cui al D.P.C.M. 10 aprile 1986, nella parte in cui si contemplava l'istituzione di otto sistemi portuali non ha trovato attuazione, o per meglio dire, tale modello è stato progressivamente modificato.

La nozione di "sistema portuale" non è stata interamente tralasciata dal legislatore del 1994, prevedendone, però, una struttura ed un ruolo diversi.

Come il Piano generale dei trasporti e della logistica prevede l'istituzione del Sistema integrato nazionale dei trasporti, il quale dichiara lo scopo di promuovere la realizzazione di sistemi portuali, anche il D.P.R. 27 aprile 2006, n. 204 (*"Regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici"*) contempla l'esercizio di una funzione consultiva obbligatoria in ordine a tali sistemi. La successiva Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria per l'anno 2007) istituisce un particolare Comitato, composto da diversi Ministri e dai Presidenti delle Regioni interessate, con il compito di adottare un piano per lo sviluppo ed il potenziamento dei sistemi portuali di interesse nazionale.

Il Piano della logistica (deliberato dal CIPE con provvedimento del 22 marzo 2006, n. 44), proponendosi di riorganizzare, ancora una volta, la portualità e l'aeroportualità, indica, in merito ai sistemi portuali, l'istituzione di macro-aree di interesse logistico, definendo *“piattaforme logistiche”* le sette zone geografiche coincidenti con gli otto precedenti sistemi portuali ed individuando undici poli di concentrazione dei traffici per il *“combinato marittimo”*, rafforzati da strutture retroportuali ed interportuali che *“fungono da polmone operativo laddove la dimensione degli spazi portuali non sia tale da consentire il massimo livello di integrazione con il territorio di influenza”*.

“Anche gran parte della dottrina marittimistica (che già dopo l'approvazione del Piano Generale dei Trasporti aveva esaltato la figura dei sistemi portuali come strumento utile a superare la frammentazione di settore *“privo di qualsiasi organicità”*, così saldando la frattura esistente tra porti, coste e territorio in vista di un sistema integrato di trasporto) è tuttora propensa alla loro istituzione, valorizzando fin da ora la nozione stessa di ambito portuale, spesso oltrepassando i limiti normativamente imposti. La perdurante attenzione sul non ancora definito concetto di sistema portuale (che pur sembrerebbe superato dalla legge 84/94, che non li annovera più tra i modelli di attuazione ed aggiornamento del Piano Generale dei trasporti <sup>66</sup>) è infine dovuta alla richiesta degli imprenditori del settore marittimo, sostenuta anche dagli studiosi di economia marittima, intesa ad ottenere un assetto unitario di trasporto intermodale, rafforzato dall'incremento dei traffici attraverso container”<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Per un'analisi sulle motivazioni che hanno condotto all'abbandono della nozione dei sistemi portuali nell'originaria accezione, vd. ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 31 ss..

<sup>67</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 31.

## 2.2 Il porto da bene demaniale a territorio

Nell'analisi appena affrontata circa il contesto organizzativo che ha riguardato i trasporti marittimi negli ultimi quarant'anni, è possibile affermare quanto meno che i porti abbiano rivestito un ruolo fondamentale e "strutturante" nei confronti del sistema economico dell'area circostante ad esso.

La nostra legislazione non ci fornisce la definizione di porto, pur essendo tale bene configurato come bene demaniale marittimo specificatamente annoverato dall'articolo 28 del codice della navigazione<sup>68</sup>; per l'ambito portuale, viceversa, pur trovando questo una implicita individuazione nella Legge 84/94, trattandosi di un elemento spaziale, occorrerà soffermare l'attenzione su alcune riflessioni per poterlo così individuare.

Il porto nasce essenzialmente come luogo di rifugio, nel quale le navi potevano trovare riparo dai pirati e dalle avverse condizioni meteorologiche, trasformandosi successivamente in empori, ovvero in aree di rottura di carico e di deposito delle merci più varie. In tale visione, il porto era strettamente connesso ad un insieme di attività di carattere mercantile e commerciale, la cui origine ruota intorno alle città portuali, senza che il porto assumesse di per sé un preciso e particolare rilievo sul piano giuridico. Anche quando, intorno al XIX secolo, le aree portuali divenivano centri di trasformazione di materie prime, prevalendo così, la dimensione industriale, comunque

---

<sup>68</sup> L'articolo 28, 1° comma del codice della navigazione recita: "*Fanno parte del demanio marittimo: a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.*" Una descrizione "corretta" di tali beni richiederebbe una ampia e complessa serie di riferimenti alle varie posizioni, dottrinali e giurisprudenziali, tese ad individuare significato e limiti spaziali dei singoli beni. Per una sintetica, ma completa individuazione definitoria dei beni vd. GRECO N., *op. cit.*, p. 104 e ss..

il porto manteneva la sua connotazione di luogo di commercializzazione e di trasformazione di beni, nel quale tali attività imprenditoriali godevano di una disciplina propria che non considerava in alcun modo il porto stesso, lasciandolo quindi sullo sfondo delle regole relative alle predette attività.

Anche in una più recente ottica di collegamento tra porto e sistema dei trasporti, il primo veniva individuato come un luogo dotato di una regolamentazione e funzione a sé stante rispetto all'intera movimentazione delle merci, rappresentando lo sbocco per il commercio di una determinata area geografica. Per contro, nel settore del trasporto passeggeri, esso godeva di una importanza notevole, ma, al contempo, rappresentava un luogo dove le persone transitavano per partire o arrivare via mare.

Dal punto di vista giuridico, quindi, il porto è stato visto come uno "spazio", come una *res*: grazie alla sua rilevanza pubblica, ma anche alla convivenza di varie attività all'interno del suo ambito, si intuì presto la necessità di attribuirgli un regime particolare.

Il nostro ordinamento positivo mantiene l'impostazione data nel diritto romano, che inseriva i porti nella categoria delle *res publicae*, e come tali *dominium* del popolo romano: sin dal codice civile del 1865, il legislatore li inserisce nell'ambito del demanio dello Stato, e tale scelta rimarrà tale fino ad oggi, essendo codificata sia a livello di codice civile che di codice della navigazione del 1942. L'articolo 822, comma 1, del codice civile annovera i porti tra i beni demaniali necessari appartenenti allo Stato, mentre l'articolo 28, lettera a) del codice della navigazione precisa che si tratta di beni

facenti parte del demanio marittimo, risultando però circoscritto a quella sua parte che è oggetto della delimitazione, di cui all'articolo 6, comma 7, della Legge 84/1994<sup>69</sup>.

Il porto, secondo la tradizionale e comune definizione<sup>70</sup>, è costituito da componenti naturali ed artificiali: i primi sono rappresentati da uno spazio di mare e da un tratto di costa antistante che presentano caratteristiche idonee al rifugio delle navi; i secondi sono costituiti da quelle infrastrutture indispensabili per consentirne la protezione e l'attracco, nonché per l'esercizio delle connesse attività.

Risulta, però, necessario sottolineare come esso non rappresenta solo una "*cosa*" ma anche un bene giuridico<sup>71</sup>: infatti dalla necessaria appartenenza allo Stato, stabilita dal già citato articolo 822 del codice civile, discende, ai sensi dell'articolo 810 codice civile, che allo stesso venga attribuita la qualifica di bene quale cosa che può formare oggetto di diritti. Facendo, per di più, parte del demanio marittimo, il porto presenta a sua volta l'indifferenziata funzione di assicurare gli usi pubblici del mare.

Con lo sviluppo del traffico dei container, ma anche *ro-ro*, il porto, da luogo nel quale la merce sosta e viene lavorata, diviene una vera e propria infrastruttura del trasporto e snodo logistico, nel quale la merce deve transitare molto velocemente, rivoluzionando così i tempi di movimentazione delle merci, sia per la quantità dei

---

<sup>69</sup> Sarà il Ministro dei trasporti e della navigazione ad individuarne i limiti della circoscrizione territoriale dell'Autorità Portuale con apposito Decreto. Tale provvedimento quindi, ha la finalità di individuare esattamente l'estensione di tale ambito di competenze che, non necessariamente potrà comprendere il porto riferito ad una sua geografica collocazione ed alla sua estensione delle infrastrutture e degli specchi acquei che racchiudono, ben potendo includere separate realtà territoriali aventi comunque, sempre natura demaniale marittima, non potendo, la competenza a regolare l'uso demaniale, esorbitare dai confini attribuiti, perché di competenza di altre amministrazioni, ovvero perché facenti parte dell'esclusivo diritto della proprietà privata.

<sup>70</sup> Trattasi di uno spazio marino, più o meno ampio e protetto, dove le navi possono accedere in sicurezza ed in ogni condizione meteorologica per ivi sostare il tempo necessario, in quanto ridossate da opere di difesa dall'azione del mare, avvalendosi di infrastrutture attrezzate per le conseguenti necessità.

<sup>71</sup> Che il porto rappresenti un bene giuridico è espressamente riconosciuto anche da CASSESE S. in *I beni giuridici*, Milano, 1969, p. 113.

volumi di merce transitanti, che per i costi di gestione delle navi. Così, da semplice luogo ovvero bene, i porti iniziano a connotarsi come infrastruttura la cui gestione è efficiente solo in misura in cui consenta di dare celerità alle operazioni portuali, sia per accogliere i traffici in aumento, sia per competere con scali concorrenti.

Tale peculiare “gestione portuale” ha posto in rilievo la circostanza che il porto costituisce un *locus oeconomicus*, nel quale si svolgono attività imprenditoriali, benché solo di natura e funzione portuale, in applicazione di regole e modelli tipici del diritto dell’economia, che, però hanno messo in crisi il modello amministrativo, “nel quale diverse attività economiche svolte al loro interno erano rigidamente inquadrare all’interno di schemi monopolistici, sensibili alle esigenze di efficienza ed economicità richieste dagli utenti del porto, e cioè dai soggetti che richiedono, essenzialmente, la movimentazione delle merci in ambito portuale”<sup>72</sup>.

E’ evidente che i profondi mutamenti avutisi nel settore ovvero, l’evoluzione dei pubblici usi del mare e la crisi della concezione tradizionale del demanio marittimo, hanno fatto sì che il porto non fosse più considerato un terminale locale, un luogo di transito, ma assumesse il ruolo di “mercato”, centro di servizi, elemento dell’offerta logistica di un territorio, tassello integrato di un “sistema”<sup>73</sup>. Il porto assume rilevanza se lo osserviamo come luogo di lavoro, come area doganale, come area di frontiera, area sanitaria, come area militare ed ancora come area di rischio rilevante e, non da ultimo, come area di security: diviene, quindi, non solo bene necessario appartenente allo Stato,

---

<sup>72</sup> CARBONE S.M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè Editore, 2006, p. 7.

<sup>73</sup> PELLEGRINO F., *Ambito portuale ed i piani regolatori portuali*, Giureta.unipa.it.



ma anche soggetto alla particolare disciplina propria di quei beni demaniali marittimi che può estendersi ben oltre i confini attribuiti.

La Legge 28 gennaio 1994, n. 84 ha radicalmente innovato (con particolare riguardo alle funzioni portuali) la precedente classificazione dei porti, che era disciplinata con R.D. 2 aprile 1885, introducendo, al contempo, espressioni affini a quella di porto: “area portuale” (articolo 5, comma 1 e articolo 4, comma 3), “ambito portuale”, “assetto complessivo” del porto (articolo 5, comma 1), riservando al Ministero dei trasporti e della navigazione la determinazione delle caratteristiche dimensionali di queste aree, precisando in tal modo che esse non possono che costituire un’infrastruttura di demanio marittimo.

E’ dunque il porto e le aree portuali nel loro insieme che le Autorità sono chiamate a disciplinare con l’apposito piano regolatore, unitamente al suo ambito ed all’inerente assetto complessivo. In tal modo, risultano escluse dall’attività pianificatoria quelle aree che, pur rientrando nella circoscrizione portuale, non fanno parte del demanio marittimo, in quanto detenute in forza di titolo diverso.

In questa direzione, particolarmente significativa è la pronuncia della Corte di Cassazione, Sez. trib., 1° febbraio 2005, n. 1961<sup>74</sup>, la quale ha affermato che un porto “è individuato e definito, non solo con l’adozione del decreto ministeriale ex art. 4 L.84/94 di delimitazione della circoscrizione territoriale dell’Autorità portuale e di classificazione del porto, ma si completa con il piano regolatore ex art. 5, punto 1, dello stesso atto normativo”.

---

<sup>74</sup> Tale sentenza precisa, inoltre, che il legislatore equipari costantemente il porto e l’area portuale, designando così, con la nozione di porto, un fenomeno più ampio ed uno più ristretto.

In tale circostanza si è riconosciuto che “per aversi un porto (o un’area portuale) vero e proprio non è sufficiente la presenza di uno specchio acqueo ricadente nell’ambito di quei servizi di controllo facenti capo all’autorità marittima, risultando sempre necessario uno specifico riferimento al “*decreto ministeriale ex art. 4, punto 4, L. 84/94 ed al piano regolatore portuale ex art. 5 della stessa legge*”<sup>75</sup>. La stessa Corte ha inoltre precisato costituire area portuale solo quella che è determinata con i citati decreti ministeriali, “che segnano i confini spaziali in cui sono esercitati i poteri autoritativi delle relative attività portuali”<sup>76</sup>.

Dato che l’oggetto di un piano regolatore portuale non può estendersi oltre i confini segnati dalla delimitazione amministrativa specificatamente individuata del piano stesso, la nozione di ambito portuale dev’essere limitata alle aree situate all’interno di tale limite territoriale (non solo aree demaniali sottoposte a concessione e le banchine, ma anche le opere attinenti alle attività marittime e portuali collocate a mare nell’ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee, purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione dei servizi<sup>77</sup>) non riconoscendosi dunque cittadinanza a quella più ampia nozione delineata precedentemente con riguardo alle nozioni di porto-mercato.

---

<sup>75</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 64 e ss..

<sup>76</sup> Cass. Civ., Sez. trib. 31 marzo 2006, n. 7651: in ciò seguita da altre conformi pronunce., quella della stessa Sezione del 13 giugno 2007, n. 13822

<sup>77</sup> Nel documento della Camera NT2 inerente il nuovo testo proposto dal Comitato ristretto per i disegni di legge nn. 143, 263, 754, 2403, in particolare del testo di modifica della L. 84/94, all’articolo 14, comma 1-*quienques*, nell’ambito della prestazione dei servizi tecnico-nautici, viene fornita una definizione di porto o altri luoghi di approdo o di transito delle navi, ossia “*le strutture di ormeggio presso le quali si svolgono operazioni di imbarco o sbarco di merci e passeggeri come banchine, moli, pontili, piattaforme, boe, torri, navi o galleggianti di stoccaggio temporaneo e punti di attracco, in qualsiasi modo realizzate anche nell’ambito di specchi acquei esterni alle difese foranee*”.

### **2.2.1. La classificazione dei porti italiani**

Per completezza di argomentazione, risulta necessario fornire alcuni cenni sulla classificazione dei porti<sup>78</sup>, in quanto alcune disposizioni di carattere generale individuano quelli per cui è prevista l'obbligatorietà di un piano regolatore generale.

La classificazione, contenuta nell'articolo 4 della legge 84/1994, è basata sul criterio della "specializzazione riferita sia alla vocazione del porto sia all'ampiezza dell'interesse territoriale coinvolto e si rappresenta rispondente alle esigenze di managerialità nella gestione dei porti e di funzionalità del porto inteso come bene, anche se non sfuggono le sue implicazioni sulla disciplina del demanio portuale che deve comunque inquadrarsi nelle scelte di programmazione nazionale, sia per quanto riguarda la vocazione e la destinazione del porto, sia per quel che concerne l'attuazione dei piani regolatori portuali"<sup>79</sup>.

Nello specifico, l'articolo 4, comma 1 distingue tra porti di prima e seconda categoria, quest'ultima a sua volta ripartita in tre distinte classi.

La prima categoria riguarda i porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato.

La seconda categoria include, nella prima classe, i porti di rilevanza economica internazionale, nella seconda, i porti di rilevanza economica nazionale, e, nella terza classe, quelli di rilevanza economica regionale ed interregionale.

---

<sup>78</sup> L'ordinamento di base risale al R.D. 28 aprile 1885 n. 3095 recante il Testo Unico delle disposizioni concernenti i porti, le spiagge ed i fari ed al R.D. 26 novembre 1904 n. 713 recante il relativo Regolamento di esecuzione approvato. L'allora importanza della classificazione risiedeva nella ripartizione, che veniva operata in base ad essa, delle spese inerenti alle nuove opere ed a quelle di miglioramento e conservazione.

<sup>79</sup> SALAMONE A.X., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 138.

E' oltremodo necessario, ai fini della presente trattazione, evidenziare che l'articolo 2 del Decreto Legge 21 ottobre 1996 n. 535 ha introdotto la precisazione secondo la quale i porti sede di Autorità Portuale appartengono ad una delle prime due classi della seconda categoria, e, di conseguenza, le competenze pianificatorie (articolo 5, comma 3 della medesima legge) spettano ad essa.

Il 3° comma dell'articolo 4 specifica le funzioni (non esclusive) che i porti della seconda categoria potrebbero possedere: commerciale, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, peschereccia e turistica e da diporto.

E' da rilevare come i porti di maggior rilievo possiedono carattere plurifunzionale, nei quali si registra la presenza di tutte le funzioni, rendendo così indispensabile una razionale distribuzione degli spazi, attrezzature e servizi tecnico-nautici per garantire un corretto espletamento delle attività portuali.

Tale normativa di classificazione conferma quell'indirizzo evolutivo che considera il porto in un'ottica economica e programmatoria, come bene produttivo, collegato, da un lato al fenomeno del trasporto, ma dall'altro alla materia della sicurezza, della tutela urbanistica ed, inevitabilmente, alla tutela ambientale.

### **2.3 Spunti critici per una ricostruzione aggiornata dell'oggetto della pianificazione portuale: dall'ambito al governo del territorio portuale**

Gli aspetti giuridici della pianificazione portuale possono essere presi in considerazione ed esaminati da diversi punti di vista.

Questa pluralità di prospettive, che caratterizza la specialità del territorio, deriva dalla complessità del fenomeno portuale, in quanto, come già posto in evidenza precedentemente, la nozione di porto comprende svariati aspetti sia di natura giuridica sia di natura economica, onde si può affermare che, sotto il profilo statico, il porto è un complesso di elementi naturali, come lo specchio acqueo e la circostante terraferma, ed artificiali, cioè le opere costruite dall'uomo, per proteggere, dall'azione dei venti e del mare, l'approdo e la sosta delle navi. Sotto l'aspetto dinamico, il porto rappresenta il punto di incontro tra il trasporto terrestre e quello via mare: in esso, trovano sede servizi di ogni genere, diretti a regolare il movimento delle navi e ad effettuare tutte le operazioni ausiliarie e complementari al trasporto marittimo.

In questa complessa ed articolata nozione<sup>80</sup> si evidenziano perciò quei vari punti di vista di cui si è già affrontato, che mettono in luce le connessioni fra le esigenze del sistema portuale e la pianificazione urbanistica.

Il primo punto di vista considera il “governo” delle aree portuali, cioè quelli funzioni di regia del porto, che comprendono funzioni di natura amministrativa in senso proprio, che si concretano in compiti di programmazione, di pianificazione dell'area portuale, di creazione di regole per l'ordinato svolgimento di attività all'interno del porto, di funzioni tendenti a far rispettare queste regole, di funzioni di polizia demaniale, di polizia di sicurezza, ecc..

---

<sup>80</sup> Lo si definisce anche come “interfaccia di due sistemi gestionali complessi che hanno nel mare e nella terraferma la loro base e la loro ragione d'essere”: citazione da BENNICI M., *La governance regionale dei porti italiani: la legge 84/1994 e le sue proposte di riforma*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 121 e ss; per una parziale anticipazione dell'inquadramento in questi termini dei porti, definiti “fenomeni complessi”, PERICU G., voce “Porto (navigazione marittima)”, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985, p. 424 e ss., il quale considera “impropria” la scelta espressa dalla legislazione allora vigente, che considerava il porto “semplicemente come momento o luogo in cui sono presenti attività imprenditoriali volte alla prestazione di (pubblici) servizi”.

Un secondo punto di vista è quello che considera il porto come azienda produttiva di servizi, intesa come impresa pubblica in cui predomina non l'aspetto del lucro, bensì quella della produzione del servizio e per questo strettamente legata al momento della gestione.

Il porto, da un ulteriore punto di vista, viene in considerazione come parte del territorio, onde per esso si pongono esigenze di pianificazione territoriale sia dell'area portuale in sé e per sé considerata, sia in quanto raccordata al territorio circostante.

Infine, il fenomeno portuale può essere inquadrato nel sistema dei trasporti, cioè come articolazione differenziata di esso, in quanto si concreta in un complesso di particolari infrastrutture che ne contraddistinguono la peculiarità.<sup>81</sup> Questi ultimi due punti di vista mettono, al contempo, in evidenza come il porto diviene un vero e proprio punto di riferimento degli insediamenti industriali e delle attività produttive in genere, esaltandone il ruolo di “polo di sviluppo economico”<sup>82</sup>.

Questi profili di rilevanza giuridica dei porti mettono in luce la necessità di integrazione tra i porti, integrazione necessaria sia per creare sinergie tra più porti, sia per creare l'infrastrutturazione, estesa alla dimensione portuale, di un sistema economico di area vasta, proprio come è avvenuto tra i porti del Nord Europa, ma soprattutto mettono in luce la necessaria integrazione tra porto, città ed area territoriale.

Tradurre in realtà queste necessità incontra diversi problemi, primo fra tutti quello che discende dal fatto che il modello dell'integrazione comporta inevitabilmente delle

---

<sup>81</sup> Per una ancor più dettagliata analisi dei vari punti di vista, vd. CAIANELLO V., *Pianificazione dei porti e pianificazione urbanistica: strumenti giuridici di coordinamento*, in *Foro Amm.*, 1986, vol. II, p. 1573.

<sup>82</sup> Tale ruolo è stato messo in luce *in primis* da DE MARTINO G., *Quali società miste per i porti*, in *Porti Mare Territorio*, anno VIII, n. 1, 1986, p. 25 e ss..

interferenze tra diversi ambiti: diversi quanto agli interessi coinvolti, e diversi quanto ai territori e agli ambiti spaziali, ciascuno esprimente problematiche peculiari.

Le difficoltà si possono riassumere in un unico problema: quello delle competenze, che, nell'attuale assetto della disciplina normativa, sono articolate e sovente sovrapposte, senza che siano rinvenibili con immediatezza, o che siano comunque efficacemente praticati, meccanismi adeguati ed efficienti di coordinamento e di composizione dei conflitti tra le une e le altre.

“E invero, il nostro sistema giuridico individua soggetti deputati alla cura di interessi generali, che dispongono di una vasta e articolata serie di poteri – programmatori, pianificatori, gestionali – per farvi fronte; e accanto a questi individua soggetti deputati alla cura di interessi settoriali, che dispongono di poteri – anch'essi programmatori, pianificatori e gestionali – funzionali alla cura di quegli interessi settoriali.

Non si possono tralasciare alcuni “valori” trasversali, individuati, peraltro, dalla Costituzione, al cui rispetto devono essere improntate sia le attività volte al perseguimento degli interessi generali, sia quelle volte al perseguimento degli interessi settoriali: “valori” con i quali devono quindi confrontarsi tutti gli atti di esercizio del potere pubblico e tutti i soggetti competenti alla loro adozione, e che sono *in primis* – per quanto interessa specificamente la portualità – la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Di qui il problema di creare raccordo tra interessi degli enti generali e di quelli settoriali, di creare raccordo tra i poteri e tra gli atti – di programmazione, di pianificazione e di gestione – degli uni e degli altri, e di assicurare che gli atti di esercizio così di questi

come di quelli siano conformi ai “valori” trasversali individuati dalla Costituzione. Il problema è generale, o di sistema, ma assume particolare evidenza in tema di disciplina dei porti”<sup>83</sup>.

## **2.4 Gli istituti per garantire una sintesi degli interessi generali e settoriali**

Il problema appena esposto, cioè quello di creare un raccordo tra gli interessi, tra i poteri e tra gli atti (siano essi di programmazione, di pianificazione e di gestione) degli enti generali e di quelli settoriali, e quello di assicurare che gli atti di esercizio così di questi come di quelli siano conformi ai “valori” trasversali individuati dalla Costituzione, trova soluzione nel modello della copianificazione<sup>84</sup>: questo postula modalità di relazione fra enti e, a loro volta, fra enti ed utenza, basate sul coinvolgimento e la partecipazione dei diversi soggetti cointeressati al processo di pianificazione onde garantire la più ampia integrazione e concertazione.

Il passaggio rilevante in questo procedimento è costituito dalla fase partecipativa per la composizione di diversi interessi in gioco, sia pubblici che privati.

Gli strumenti che a livello generale hanno trovato diffusa applicazione nell’ambito della semplificazione amministrativa<sup>85</sup>, ma anche come occasione di valutazione contestuale ed unitaria dei vari interessi pubblici coinvolti sono gli istituti del concerto e

---

<sup>83</sup> CACCIAVILLANI C., *L'impatto del sistema portuale sull'assetto territoriale, ambientale, naturalistici*, in *Giustizia amministrativa – Rivista di diritto pubblico*, pubblicata l'8 gennaio 2008.

<sup>84</sup> Concetto espresso e definito nel Capitolo I, par. 1.2 del presente lavoro.

<sup>85</sup> La semplificazione avviene in quanto le singole amministrazioni interessate non provvedono separatamente ed in tempi diacronici, bensì contestualmente, accelerando così l'iter procedimentale.



dell'intesa<sup>86</sup>: il primo si riscontra generalmente nelle relazioni tra organi dello stesso ente, e per questo le autorità, concertata e concertante, si trovano in una posizione di parità tra loro, fatto salvo il potere di iniziativa; il secondo istituto, l'intesa, viene di norma raggiunta tra enti differenti (ad esempio, Comune ed Autorità Portuale, ma anche Stato e Regione) ai quali si imputa l'effetto. La Legge 241/90, consente tra l'altro che le amministrazioni pubbliche possano concludere, tra loro e con i privati, accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune<sup>87</sup>.

Nel complesso, lo strumento che a livello generale ha trovato una più diffusa e notevole applicazione è quello della conferenza dei servizi<sup>88</sup>.

Nell'ambito della pianificazione del territorio, la conferenza dei servizi ha trovato una sua peculiare e specifica applicazione, tesa ad individuare un modello orizzontale di esercizio del potere: essa, sia istruttoria che decisoria, in quanto istituto giuridico di generale applicazione, è stato utilizzato anche all'interno dei procedimenti di pianificazione urbanistica e territoriale al fine di acquisire il consenso (o il dissenso) di

---

<sup>86</sup> FALZEA G., *Porto e funzione portuale*, II ed., Milano, 1998, p. 211, approfondisce la distinzione tra la nozione di intesa e quella di concerto, senza procedere però nello specifico esame del primo istituto e della sua specificità per quanto riguarda la pianificazione portuale. Per quest'ultimo aspetto si rinvia al Capitolo III, par. 3.4.1 del presente lavoro.

<sup>87</sup> In generale per un'analisi approfondita inerente l'attività consensuale dell'amministrazione, tra gli altri: PERICU G., *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, 2005, Bologna, vol. II, p. 320; FALCON G., *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984, p. 223; FERRARA R. - CAVALLO B., *Accordi e procedimento amministrativo*, in *Procedimento amministrativo e diritto di accesso*, Napoli, 1991, p. 88; STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale ed accordi di programmi*, Milano, 1992, p. 112 e ss..

<sup>88</sup> Sul modello della conferenza dei servizi, vd. STICCHI DAMIANI E., *La conferenza dei servizi*, in *Scritti per P. Virga*, Milano, 1994, vol. II, p. 1753 e ss.; BERTINI P., *La conferenza dei servizi*, in *Dir. amm.*, 1997, p. 271 e ss.; CACCIAVILLANI C., *Brevi note in tema di conferenza di servizi*, in *Riv. amm.*, 1998, I, p. 287 e ss.; SCOCA F.G., *Analisi giuridica della conferenza dei servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 255 e ss.; SANTINI M., *Conferenza dei servizi e Titolo V della Costituzione: analisi del quadro normativo attuale e di quello di imminente introduzione*, in *Urb. e appalti*, 2004, p. 1001 e ss.; ALBÉ A., *Conferenza di servizi*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, (a cura di CLARICH M. e FONDERICO G.), Milano, *Il Sole 24 ore*, 2007, p. 172 e ss ed infine IMPASTATO I., *La conferenza dei servizi tra giusto procedimento e leale collaborazione*, Torino, 2008.

altre amministrazioni pubbliche in ordine ai contenuti di un progetto di piano e comporre conseguentemente i diversi interessi nella prospettiva di una semplificazione procedimentale<sup>89</sup>.

E' di notevole importanza, nelle esperienze regionali<sup>90</sup> e non solo, la previsione della conferenza preliminare, convocata prima della presentazione del progetto di piano, per consentire, attraverso un documento preliminare, la verifica e l'indicazione delle condizioni di fattibilità necessarie per ottenere atti di consenso da parte delle diverse amministrazioni coinvolte, al fine di offrire elementi conoscitivi utili per una decisione finale<sup>91</sup>. "Ciò spiega la possibilità che la convocazione della conferenza sia anticipata anche ad un momento precedente la redazione di un vero e proprio progetto preliminare di piano, essendo sufficiente un quadro conoscitivo ovvero uno studio di fattibilità: ciò consente alle pubbliche amministrazioni di esprimersi in linea di massima e allo stato degli atti e a condizione che non emergano elementi comunque preclusivi ed ostativi alla realizzazione del progetto di piano<sup>92</sup>, ma vincolano le stesse nella decisione futura, salva la sopravvenienza di significative circostanze istruttorie che inducano ad un motivato ripensamento"<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> Così come configurata dalla prevalente giurisprudenza quale modalità di semplificazione dell'azione amministrativa, finalizzata, nella sua accezione decisoria, alla più celere formazione di atti complessi pluristrutturati, ossia di atti per cui la formazione è necessario il concorso di volontà di più amministrazioni: Cons. Stato, sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1644, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); sez. V, 8 maggio 2007, n. 2107, *ivi*; circa il suo carattere obbligatorio, vd. GASPARI F., *La conferenza di servizi nell'ambito delle opere aeroportuali*, nota a Tribunale Amministrativo Regionale Lombardia, sez. III, sentenza 5 ottobre 2011, n. 2372, *ivi*.

<sup>90</sup> La conferenza preliminare di servizi è prevista nelle leggi della Toscana, dell'Umbria, del Veneto e della Calabria.

<sup>91</sup> In questo senso, nel Capitolo III, par. 3.4.1 del presente lavoro, si vuole dimostrare come risulta indispensabile ricorrere alla conferenza preliminare di servizi, prima del raggiungimento dell'intesa tra Comune ed Autorità portuale, nel procedimento di adozione del Piano Regolatore portuale.

<sup>92</sup> Cons. Stato, sez. VI, 7 agosto 2003, n. 4568, in *Foro amm. CDS*, 2003, p. 2326.

<sup>93</sup> CROSETTI A., *op. cit.*, p. 46.

Il dialogo, quindi, riveste un'importanza determinante perché consente di raggiungere un punto di equilibrio fra considerazioni contrastanti e si basa sul presupposto che i soggetti partecipanti siano “ragionevoli”, nel senso di essere coscienti e consapevoli della necessità di giungere a quella soluzione tecnicamente, economicamente e socialmente più accettabile, qualora altre non abbiano la possibilità di essere adottate perché, ad esempio, troppo favorevoli agli interessi di certi gruppi, oppure più semplicemente perché meno “ragionevoli” di quelle che potrebbero essere definitivamente accolte<sup>94</sup>.

La necessità di stabilire un dialogo continuo sulle prestazioni e sullo sviluppo dei porti viene del resto auspicato anche dagli stessi organi di governo europei<sup>95</sup> i quali, nella consapevolezza delle critiche mosse generalmente dalle comunità locali nei confronti delle realtà portuali a causa del loro impatto sulla congestione e l'ambiente, si adoperano nel promuovere tutte quelle iniziative che sono in grado di realizzare l'instaurazione di un dialogo sociale strutturato e continuo finalizzato a migliorare il legame di interdipendenza tra porto e città.

---

<sup>94</sup> Sul tema, vd. BRUNO F., *La democrazia di prossimità e il processo di integrazione europea*, in *Nuova Umanità*, 2006, p. 589 e ss.

<sup>95</sup> In particolare la Commissione Europea, la quale ha emanato la Comunicazione (2007) 616, il cui paragrafo 5 è intitolato *Stabilire un dialogo strutturato tra porti e città*.

## **CAPITOLO III**

### **L'INTEGRAZIONE PORTO – TERRITORIO**

#### **3.1 L'individuazione dei porti nell' ambito urbano**

Da una prospettiva il porto si configura come elemento della filiera logistica e del trasporto, contiguo sia al trasporto marittimo che a quello terrestre, ma non solo. Analizzandolo con una visione prettamente economica, il porto costituisce anche una c.d. risorsa scarsa<sup>96</sup>, quindi molto preziosa.

In primo luogo, se si pensa agli spazi dedicati alle operazioni ed anche ai servizi portuali, si evince come questi non siano illimitati, ma anzi essi siano costretti da tessuto urbano circostante, dalla disponibilità del territorio, e comunque dai consistenti investimenti necessari per realizzare spazi portuali.

In secondo luogo, ogni porto ha necessità di adeguate connessioni infrastrutturali retroportuali, e cioè con altre risorse scarse, che la collettività non può realizzare a proprio piacimento, ma costituisce, sviluppa e gestisce sulla base di politiche molto selettive.

Entrambe le tipologie di restrizioni appena accennate sono tra loro cumulative e determinano conseguenze rilevanti per le istituzioni, alle quali è richiesta un'attenta attività di programmazione relativa alla destinazione del territorio potenzialmente utilizzabile per infrastrutture portuali, anche (e non solo) in funzione della possibilità di

---

<sup>96</sup> Espressione usata da CARBONE S.M. – MUNARI F., *op. cit.*, p. 11.

poter collegare nel modo più efficiente il porto ad una rete di infrastrutture terrestri adeguate alle attività ed ai traffici che gravitano nell'ambito portuale.

Il tema del rapporto tra città e porto assume particolare rilievo nel nostro Paese, a causa sia dell'elevato numero di porti marittimi che impegnano il territorio costiero, sia perché essi, diversamente di quanto accade in altri Stati, risultano radicati all'interno delle città, talvolta anche a diretto contatto con il loro centro storico. Ciò rischia, com'è evidente, di generare conflitti e contrapposizioni tra esigenze portuali ed interessi comunali, in particolare per quanto concerne l'aspetto della destinazione del territorio e della protezione ambientale.

Per quanto riguarda il primo profilo, si sottolinea la continua e crescente richiesta di spazi urbani da parte delle aree portuali, dapprima generata dai programmi di sviluppo industriale dei porti, ed oggi dalla necessità di aree da destinare all'accoglimento di flussi merceologici sempre più consistenti.

Sotto il secondo profilo, vanno evidenziati gli effetti prodotti all'ambiente urbano dall'espansione industriale dei porti, la quale ha talvolta danneggiato aree di pregio significativo dal punto di vista ecosistemico e paesaggistico, nonché dalla congestione della viabilità locale generata dai traffici terrestri e stradali in entrata e in uscita dai porti.

In base a queste considerazioni, il porto, proprio per il suo carattere di luogo di transito di merci, potrebbe servire prevalentemente interessi non cittadini, pregiudicando di fatto la qualità della vita urbana, determinando così un *trade-off* negativo per la città nella quale risulta incardinato<sup>97</sup>. Di contro, esistono, anche all'interno della città o comunque a breve distanza da essa, stabilimenti industriali assai più inquinanti e

---

<sup>97</sup> MUSSO E. e BENNACCHIO M., *op. cit.*, p. 251 e ss..

pericolosi di quelli insediati nelle aree portuali. Inoltre, queste ultime costituiscono un importante ambito che crea sviluppo economico per la città, idoneo a sostenere adeguatamente, per via diretta o mediata, crescita, redditi e livelli occupazionali.

Piuttosto, “è essenziale un adeguato coordinamento tra il porto e la città, non dovendo il primo del tutto trascurare gli interessi locali (in particolare territoriali ed ambientali) e dovendo la seconda assecondare quanto più possibile la vocazione e le esigenze di sviluppo del porto, dal quale è in grado di trarre indubbi vantaggi. Attraverso il dialogo e la cooperazione tra i relativi esponenti è pertanto necessario ricercare e trovare il corretto punto di equilibrio tra interessi locali e portuali, realizzando così una presenza del porto all’interno della città che sia utile ad entrambi”<sup>98</sup>.

In tale prospettiva, i rispettivi strumenti di pianificazione territoriale assumono un rilievo fondamentale, se e in quanto tra loro efficacemente coordinati, sia nei procedimenti di formazione che nei contenuti: deve trattarsi di un coordinamento operante in una reciproca direzione, nel senso cioè che, così come i piani regolatori portuali non possono prescindere dalle scelte dei piani urbanistici comunali, spetta a questi ultimi tenere in debito conto la specifica vocazione dei porti e le relative esigenze di sviluppo ed espansione territoriale.

---

<sup>98</sup> CARBONE S.M. – MUNARI F., *op. cit.*, p. 99.

### **3.2 La disciplina della programmazione del territorio portuale e di quello cittadino prima della Legge 84/1994**

Nell'ordinamento giuridico italiano, per un lungo periodo, è mancata una disciplina organica dei piani regolatori portuali, comportando così che il coordinamento di quest'ultimi con gli strumenti di pianificazione urbanistica degli enti locali risultava molto problematico.

La fonte normativa di riferimento era costituita dalla Legge 20 agosto 1921, n° 1177 (*“Provvedimenti per combattere la disoccupazione”*), ove all'articolo 22, era previsto che per i porti di seconda categoria, classi II e III, le spese relative alle opere di competenza dell'ente locale dovevano ritenersi obbligatorie, purché le opere stesse fossero definite nell'ambito di *“piani regolatori approvati nei modi di legge”*, dei quali peraltro non venivano in alcun modo specificati contenuti anche essenziali, funzioni e procedure per l'approvazione.

Relativamente agli aspetti procedurali, con la Legge 3 novembre 1961, n. 1246 (*“Norme relative ai piani regolatori dei porti di II<sup>a</sup> e III<sup>a</sup> classe della seconda categoria”*) fu previsto che i piani regolatori dei porti di seconda categoria, classe II e III, fossero approvati con decreto del Ministero per i lavori pubblici di concerto con il Ministero per la marina mercantile (divenuto poi Ministero dei trasporti e della navigazione, ed oggi, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Nulla fu detto, invece, in riferimento ai contenuti del piano regolatore portuale: nella prassi tali piani si sono articolati quali atti di programmazione della spesa pubblica per la

realizzazione di opere pubbliche, senza incidere sulle destinazioni d'uso se non in quanto strettamente correlate alla natura stessa delle opere oggetto delle scelte del programma. Al piano regolatore portuale è estraneo lo *zoning*<sup>99</sup>, quale sistema di vincoli attinenti alla destinazione d'uso, “così come è estranea la previsione di parametri edilizi con riferimento alle possibili edificazioni all'interno dell'ambito portuale, fatta eccezione, ovviamente, l'ipotesi per cui la stessa opera programmata comporti una destinazione d'uso univoca o la previsione di parametri edilizi”<sup>100</sup>.

Quanto detto vale soltanto per i piani regolatori conosciuti dalla nostra legislazione che riguardavano i porti di seconda categoria, classe II<sup>a</sup> e III<sup>a</sup>, infatti la legge n. 1246/1961 nulla aveva previsto in ordine ai piani regolatori dei porti di prima categoria e di seconda categoria, classi I e IV, almeno in sede di disciplina di ordine generale, in quanto non mancavano disposizioni specifiche in relazione a singole situazioni<sup>101</sup>.

Simili carenze legislative non hanno impedito alle pubbliche amministrazioni competenti (enti portuali e capitanerie di porto, a livello locale, Ministero dei lavori pubblici e Ministero della marina mercantile, a livello centrale) di ricorrere a forme di

---

<sup>99</sup> La pianificazione contenuta nella legge urbanistica del 1942 coinvolge tutto il territorio (urbano ed extraurbano), il quale comincia ad essere suddiviso in “zone”: trattasi della procedura tecnica cosiddetta della “zonizzazione” che assegna a ciascuna zona particolari “destinazioni d'uso” e particolari “quantità e tipologie di edificazione”: l'attribuzione delle destinazioni d'uso costituisce essenzialmente nell'individuare e prescrivere per ogni zona la funzione prevalente a cui deve essere adibita (abitativa, destinata al lavoro, distinta peraltro, in relazione al tipo di attività – industriale, commerciale e agricola –, destinata alla circolazione ed infine a quella della ricreazione o del cosiddetto tempo libero); le quantità e le tipologie di edificazione stabiliscono indici e parametri quantitativi che si ritengono idonei per ogni zona (densità di utilizzazioni o di edificazione, rapporti di superfici, ecc.) e definiscono le specifiche caratteristiche fisiche dell'edificazione (in SALZANO E., “*Fondamenti di urbanistica*”, Ed. Laterza, 2003, p. 72). Questo modo di procedere rappresenta l'asse portante della pianificazione urbanistica, nonché un fondamentale punto di riferimento per qualsiasi disamina della pianificazione concernente il territorio nell'ordinamento italiano.

<sup>100</sup> SIRIANNI G., *L'ordinamento portuale*, Giuffrè Ed., 1981, p. 66 e ss..

<sup>101</sup> Ad esempio, l'articolo 3 Legge. I° marzo 1968, n. 173 e succ. mod. per l'Ente portuale di Savona; l'articolo 3 L. 9 luglio 1967, n. 589, per l'Ente autonomo del porto di Trieste e l'articolo 2 L. 11 marzo 1974, n. 46, per l'Ente autonomo del porto di Napoli.



programmazione dei propri compiti di costruzione e gestione delle opere pubbliche portuali, riservando a tale programma la definizione di piano regolatore portuale.

L'atipicità di questo atto di programmazione ha determinato anche particolari configurazioni del suo contenuto, quanto meno sotto due distinti profili. “In non poche ipotesi, il piano è venuto occupandosi anche di aree esterne al bacino portuale, soprattutto per quanto attiene al sistema di comunicazioni con il retroterra e alla riserva di aree, sempre nell'entroterra, per lo sviluppo di traffici specializzati<sup>102</sup>. In altri casi il piano regolatore portuale, al di là della programmazione delle singole opere pubbliche, ha previsto destinazioni d'uso ed introdotto anche parametri edilizi con riferimento alle possibili utilizzazioni delle aree portuali da parte di operatori privati, assumendo contenuti propri di atti di pianificazione territoriale piuttosto che di documenti di programmazione della spesa per la realizzazione di opere pubbliche”<sup>103</sup>.

Tuttavia il sovrapporsi di questi diversi contenuti, anche a livello di prassi amministrativa, si è attenuato per effetto della rottura del regime delle competenze, determinata dal trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, operato con l'articolo 88 del D.P.R. n. 616/1977: prima di tale data, la proposta di piano regolatore, formulata dall'amministrazione portuale, si sottoponeva ad approvazione del Ministero dei lavori pubblici, per i porti di seconda categoria, classe I, per poi passare a sottoporre quindi tale proposta ad approvazione della Regione interessata per i porti di seconda categoria, classe IV.

---

<sup>102</sup> In questo senso sono rinvenibili specifiche indicazioni nei piani regolatori portuali di Genova, La Spezia ed Ancona.

<sup>103</sup> PERICU G., voce “*Porto (navigazione marittima)*”, *op. cit.*, p. 431 e ss..

La previgente normativa, quindi, configurava i piani regolatori dei porti non già come strumenti di pianificazione del territorio portuale, bensì, come documenti di programmazione della spesa pubblica per la realizzazione di opere attinenti al porto<sup>104</sup>. Di fatto però i piani regolatori portuali assumevano talvolta la connotazione tipica degli strumenti pianificatori, generando così il problema del coordinamento delle rispettive competenze nella determinazione dell'assetto economico-territoriale al quale si riferivano.

### **3.3 La programmazione territoriale nella Legge 84/1994**

Nella piena consapevolezza del rilievo dello strumento pianificatorio per il coerente sviluppo delle aree portuali, nell'ottica del rinnovato rapporto con la città, l'attuale Legge 28 gennaio 1994 n. 84 assegna invece espressamente al piano regolatore portuale il compito di determinare ambito ed assetto complessivo del porto, comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica ed alle infrastrutture stradali e ferroviarie, nonché le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate, tentando un'adeguata armonizzazione del medesimo piano regolatore portuale con la pianificazione urbanistica.

---

<sup>104</sup> SIRIANNI G., *op. cit.*, p. 68 afferma che i piani regolatori portuali “*non hanno la natura dei piani urbanistici, non dettano norme e non hanno efficacia verso l'esterno*”; CAIANELLO V., *Pianificazione dei porti e pianificazione urbanistica: strumenti giuridici di coordinamento*, *op. cit.*, p. 1581, ha affermato come il cosiddetto “*piano regolatore del porto, osservandosi all'interno di questo, assolve ad un ruolo di scarsissima rilevanza da un punto di vista giuridico*”, concludendo, poi, che il piano regolatore portuale allora disciplinato è “*uno strumento di natura esclusivamente tecnica, finalizzato allo svolgimento di attività portuali, rispetto alle quali non si innestano, di norma, rapporti giuridici con altri soggetti*”. Sulla natura dei piani regolatori portuali in epoca anteriore alla Legge 84/94, vd. FALZEA G., *Porto e funzione portuale*, *op. cit.*, p. 232, il quale rileva come si trattasse semplicemente di uno strumento diretto a programmare l'esecuzione delle opere pubbliche attinenti al porto.

Nel dettaglio, per quanto concerne i contenuti dei piani regolatori portuali, la cui emanazione è stata prevista per i soli porti “*di cui alla categoria II, classi I, II e III*” (rispettivamente aventi rilevanza economica internazionale, nazionale, regionale o interregionale), con esclusione per quelli che svolgono funzioni turistiche e da diporto, l’articolo 5, 1° comma della L. 84/1994 attribuisce ai piani prima di tutto una funzione di delimitazione “*dell’ambito e dell’assetto portuale*”, che dovrà tenere conto e rispettare i limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna Autorità portuale, così come stabilito dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con decreto emesso ai sensi dell’articolo 6, 7° comma della L.84/94<sup>105</sup>.

Nella determinazione dello spazio fisico del porto, il piano regolatore portuale deve ritenersi assoggettato prima di ogni cosa ad un vincolo di natura geografica, rappresentato proprio dai confini della circoscrizione territoriale dell’Autorità portuale di cui si tratta, i quali sono posti esclusivamente sul versante costiero e fanno generalmente riferimento a punti ben precisi, in linea di principio con le aree di demanio marittimo. Il medesimo piano regolatore è, inoltre, sottoposto ad una limitazione di ordine funzionale, relativamente agli spazi terrestri esterni al porto: trattasi di aree demaniali che non presentano significative connessioni con le attività portuali ovvero aree non appartenenti al demanio marittimo, come tali non soggetti alla relativa regolamentazione. Si osserva, però, come nel primo caso non vi sia ragione alcuna perché tali zone siano disciplinate da un piano regolatore che ha per oggetto il porto e non già beni demaniali di altra

---

<sup>105</sup> I Decreti attuativi del citato articolo 6, 7° comma della Legge 84/94 sono stati adottati il 6 aprile 1994.

natura<sup>106</sup>. Nel secondo caso, non è dato invece comprendere come ad una Autorità portuale sia consentito regolamentare l'uso di aree estranee al demanio marittimo e ricadenti sotto l'esclusivo potere di pianificazione municipale<sup>107</sup>.

Da considerare, però, che le “*linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali*”<sup>108</sup> prevedono espressamente la possibilità che l'ambito portuale<sup>109</sup> così individuato non coincida pienamente con la circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale o marittima, non solo perché da tale ambito possono restare escluse aree demaniali ritenute non strategiche ai fini portuali, ma in quanto è consentito includere in esso aree non strettamente appartenenti al demanio ma funzionalmente connesse con il porto, anche se previo il raggiungimento di una specifica intesa con il Comune interessato, così da giungere al risultato in via di leale collaborazione<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> Sulla differenziazione dei poteri esercitabili dall'Autorità portuale su aree ubicate all'interno della propria circoscrizione, a seconda della loro appartenenza o meno al demanio, vd. MALTONI A., *Considerazioni sull'Autorità portuale ai sensi della L. n. 84/1994*, in *Studio in onore di G. Romanelli*, Milano, 1997, p. 809 e ss..

<sup>107</sup> Quest'ultima tesi è comunemente accolta dagli studiosi che si sono occupati della materia, vd.

FALZEA G., *op. cit.*, p. 202; CITRIGNO A.M., *op. cit.*, p. 152.

<sup>108</sup> Trattasi di un documento elaborato da una Commissione *ad hoc* istituita presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti con D.M. 19 maggio 2003, n. 115/CD ed il cui scopo è la definizione di un approccio metodologico di base omogeneo da eseguirsi nella redazione dei piani regolatori portuali. Esso è indirizzato alle Autorità portuali e marittime, cui spetta l'elaborazione dei piani. La Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti del 15 ottobre 2004, n. 17778, sull'applicazione delle linee guida per la redazione dei piani – a pag. 12 – lamenta come “*il considerare il porto come macchina autonoma, senza interferenze con l'esterno, come infrastruttura settoriale e specialistica, rappresenta ancora l'orientamento prevalente nella pianificazione portuale, che vede il territorio e le città circostanti come semplici spazi di attraversamento per le necessarie connessioni con altri nodi trasportistici*”.

<sup>109</sup> *supra* Capitolo II, par. 2.2 del presente lavoro.

<sup>110</sup> TACCOGNA G., *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, intervento alla *Giornata di Studi sul Demanio Marittimo* – Lerici, 30 maggio 2003, in *Il Diritto Marittimo*, vol. 4-2003, afferma che sia la giurisprudenza costituzionale (Corte cost., 15 novembre 1985, n. 286, in *Pres. Cons. c. Reg. Friuli Venezia Giulia*; Cons. Stato, Sez. IV, 10 luglio 1986, n. 478, *Reg. Veneto c. Min. Marina Mercantile*; Cons. Stato, Sez. IV, 28 luglio 1992, n. 692, *Ente Autonomo Porto Trieste c. Reg. Friuli Venezia Giulia*) ed amministrativa ( TAR Toscana, Sez. I, 9 aprile 2002, n. 710 *Com. Monte Argentario c. Min. Trasporti e Navigaz.*) sia alcune leggi regionali (ivi comprese quelle liguri n. 24/1987 e n. 36/1997) hanno stabilito la necessità di una preventiva intesa tra l'autorità urbanistica (in particolare il comune, in fase di formazione e adozione del suo piano generale, e la regione riguardo ai piani territoriali) e l'autorità preposta all'amministrazione del demanio: se vi è sintonia tra questi due soggetti, è possibile che entrambi i piani

Delimitato lo spazio fisico e l'assetto del porto, spetta poi al piano regolatore portuale l'individuazione, per ciascuna delle aree in esso ricomprese, delle caratteristiche e della loro specifica destinazione funzionale, con conseguente impossibilità di destinare tali aree a finalità diverse rispetto a quelle previste, salva espressa variante apportata in tal senso al piano regolatore da parte della competente Autorità. In questo senso si è più volte espressa la giurisprudenza amministrativa, secondo cui il piano regolatore portuale *“vincola, limitandone la discrezionalità, la stessa amministrazione, la quale non può, senza valide ragioni e motivatamente, discostarsene”*, in quanto *“per consentire una destinazione diversa delle aree demaniali oggetto di previsione e di destinazione di un piano regolatore portuale, la competente autorità deve apportare al piano regolatore le necessarie modificazioni”*, in assenza delle quali non è neppure ammesso *“rilasciare concessioni sul suolo demaniale marittimo per la realizzazione di opere amovibili o di carattere precario e per tempo limitato ai sensi dell'articolo 37 cod. nav., dato che, in tale ipotesi, si tratta pur sempre di permettere, anche se per brevi periodi, un uso del porto in maniera non conforme alle previsioni del piano portuale”*<sup>111</sup>.

La preventiva adozione di una specifica variante del piano regolatore portuale non risulta invece necessaria ai fini dell'esecuzione dei c.d. adeguamenti tecnico-funzionali, ovvero di quegli interventi che siano coerenti con gli obiettivi e le scelte di programmazione del medesimo piano regolatore e non modifichino in modo sostanziale

---

siano concepiti in modo da valorizzare la complementarietà e la sinergia tra il porto in senso stretto e le aree non demaniali esterne a quest'ultimo, anche attraverso adeguate previsioni di strumenti urbanistici attuativi. Per contro, se vi è tendenziale conflittualità di rapporti, o comunque manca una visione comune delle prospettive di sviluppo, rispettivamente del porto e della città, l'autorità portuale può perdere la possibilità di influire sulla regolazione delle aree retro portuali.

<sup>111</sup> Cons. giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., 2 luglio 1997, n. 242, in *Foro amm.*, 1997, p. 3145 e ss..

la conformazione ed il dimensionamento complessivo degli impianti da localizzare in porto<sup>112</sup>.

In sostanza, il piano regolatore portuale, così come delineato dalla Legge 84/1994 e contrariamente a quanto avveniva con la previgente disciplina, “rappresenta un chiaro strumento di *zoning* territoriale e di destinazione delle varie attività portuali, marittime ed industriali, con il quale deve necessariamente raccordarsi il piano operativo triennale, ulteriore strumento di programmazione generale del porto previsto dalla Legge 84/1994, al quale spetta la definizione delle strategie di sviluppo delle attività portuali e degli interventi necessari al perseguimento degli obiettivi prefissati (articolo 9.3, lett. a)”<sup>113</sup>.

In realtà, nel corso degli anni, si è notato un progressivo abbandono dei sistemi tradizionali della “*zonizzazione classica*”, in luogo di un’accentuata considerazione dei valori maggiormente rilevanti che sul territorio sono presenti, rilevandosi un’altrettanta progressiva tendenza a sostenere lo sviluppo economico ogni volta che ciò richieda una modificazione dell’assetto del territorio.

Il nuovo orientamento, quindi, è volto a privilegiare “piani per obiettivi”, con un notevole grado di adattabilità alle esigenze emergenti in ambito locale, necessitando perciò di una spiccata flessibilità, ottenibile anche attraverso un frequente ricorso a strumenti attuativi di carattere convenzionale<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Al riguardo, si applicano le “procedure conferenziali” di cui al D.P.R. 18 aprile 1994, n. 398 “*Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale*”.

<sup>113</sup> CARBONE S.M. – MUNARI F., *op. cit.*, p. 103.

<sup>114</sup> Su questi aspetti vd. ACQUARONE G, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell’ambiente*, Torino, 2003, p. 179 e ss; AMOROSINO S., *Il Governo dei sistemi territoriali*, Padova, 2008, p. 73 e ss, il quale si sofferma sul superamento della zonizzazione classica e sulle conseguenze che tale avanzamento ha avuto sulla formazione delle leggi urbanistiche di cosiddetta “*terza generazione*”.

I piani regolatori portuali rientrano, così, nell'insieme dei piani per obiettivi, possedendo in effetti una ben precisa finalità, rappresentata dalla migliore regolamentazione delle attività portuali, in conformità alle esigenze di carattere ambientale e di sicurezza, rispettivamente devolute alle procedure di valutazione ambientale ed ai piani di sicurezza. Tuttavia, l'evoluzione della tecnica pianificatoria li riguarda solo marginalmente, atteso che il loro ambito di intervento è circoscritto ad una ben definita e stabile destinazione, ancorché necessitante di ulteriori specifici frazionamenti al loro interno in dipendenza delle diverse attività da svolgersi, postulando il ricorso a zonizzazioni rispondenti alle variabili esigenze che il traffico marittimo può imporre.

Per tali ragioni, il piano regolatore portuale non può, per sua natura, essere assimilato agli strumenti di pianificazione di carattere generale, pur non potendo discostarsi in modo sensibile dai loro principi ispiratori: i più recenti strumenti pianificatori tendono, per garantire una certa flessibilità, a sdoppiarsi in piani strutturali (contenenti scelte generali di impostazione, con un contenuto "a maglie larghe", al fine di impedire che una eccessiva rigidità di fondo ne condizioni un potenziale adeguamento a esigenze sopravvenute) ed in piani operativi (intesi ad agevolare il perseguimento di quegli obiettivi specifici volta a volta emergenti nella realtà economica e sociale.

"In sede di predisposizione del suddetto piano sarà necessario contemplare modalità di attuazione puntuale, con riferimento anche a quelle esigenze sopravvenute che nel settore marittimo costituiscono non già un'eccezione bensì la regola.

In altri termini, se un piano strutturale diretto a disciplinare l'intero territorio comunale dovrebbe limitarsi a scelte di carattere generale, riservando agli strumenti

attuativi la regolamentazione specifica di singole zone in ragione delle finalità che si intendono perseguire, eguale modo di procedere non è riconosciuto al piano portuale.

Peraltro, la necessità di non dover ricorrere – a fronte di sopravvenute esigenze – alle defaticanti procedure di variante (che, come rilevato, sono le medesime previste per i nuovi piani regolatori) implica l'utilizzo di un sistema pianificatorio che consenta, per un verso, l'immodificabilità delle sue linee generali e, per l'altro verso, di non ostacolare la realizzazione di quelle nuove opere che, pur originariamente non divise, non contrastino con i ricordati principi ispiratori di fondo”<sup>115</sup>.

Tutte queste finalità possono essere comunque garantite e perseguite attraverso la predisposizione di un piano strutturale ispirato a criteri di *zoning* particolarmente elastico, cioè individuando aree sostanzialmente omogenee al fine di impedire l'esercizio nelle stesse di attività tra loro incompatibili. Procedendo a tale suddivisione, si dovranno contemplare vocazioni ampie in modo da permettere l'insediamento di quelle attività di cui progressivamente emerga l'utilità, a condizione che risultino compatibili con l'assetto generale.

La suddivisione in zone dell'ambito portuale dovrebbe avvenire attraverso l'individuazione di aree e specchi acqueei sui quali possa essere esercitata non già una singola attività, ma una serie di iniziative tra loro compatibili ovvero per “*gruppi di famiglie*”<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 354.

<sup>116</sup> Il piano strutturale, come rilevato dalle “*Linee guida*” (p. 18), tende a creare e sostenere “*un processo dialettico di attuazione*”, sostituendo al tradizionale accertamento di conformità teorico-amministrativo dei singoli interventi, procedure di approvazione basate sulla valutazione di ciascun intervento in relazione al quadro di riferimento e secondo i criteri predisposti dal piano stesso: in questo modo si presentano margini di flessibilità maggiori, ad esempio definendo per ogni area la propria attitudine ad ospitare “*famiglie di funzioni tra loro diverse, che presentino analoghi carichi urbanistici ambientali*”.



Le “*linee guida*” indicano, a tal riguardo, una distinzione del porto in due sottoambiti, all’interno dei quali effettuare una zonizzazione per gruppi di famiglie, il primo dei quali comprende il cosiddetto “*porto operativo*” ed il secondo corrispondente alle aree di “*interazione tra porto e città*”<sup>117</sup>.

### **3.3.1. Il porto operativo**

Ai sensi dell’articolo 4 della Legge 84/1994, in particolare al 3° comma, i porti retti dall’Autorità portuale possiedono determinate funzioni, quali: commerciale, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, peschereccia e turistica e da diporto.

Si è già notato come gli attuali porti italiani presentano una molteplicità di attitudini, per cui una loro razionale zonizzazione assume carattere indispensabile per disciplinare ed organizzare un determinato stato di fatto, con prospettive che potrebbero consentire l’allocazione anche di nuove attività comprese in un ampio gruppo di famiglie, senza per questo dover attivare procedure di variante, ma ricorrendo ad adeguamenti tecnico-funzionali delle già esistenti infrastrutture<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Secondo le “*linee guida*” (B.2.2.1) il sotto ambito “*porto operativo*” contiene le aree portuali propriamente dette, strettamente connesse alle funzioni portuali primarie: ormeggio delle navi, carico e scarico delle merci, stoccaggio in magazzini e/o piazzali, servizi portuali, ecc..; mentre il sotto ambito “*interazione città-porto*” comprende le attrezzature legate ai servizi portuali, ma anche “*al commercio, alla direzionalità ed alla cultura, attività propriamente urbane*”.

<sup>118</sup> Tale procedura risulta necessaria anche per porti di nuova generazione, compresi quelli monofunzionali: ad esempio, per i porti petroliferi, risulta necessario distinguere le zone destinate agli accosti a seconda della natura merceologica dei prodotti petrolchimici movimentati, tra loro incompatibili per ragioni di sicurezza.

Attualmente il trasporto di merci avviene prevalentemente attraverso container<sup>119</sup>: per il loro sbarco ed imbarco si devono riservare delle banchine e spazi demaniali dotati di particolari attrezzature ma anche di adeguate infrastrutture viarie e ferroviarie, al fine di rendere più celeri le operazioni portuali, garantendo così economicità al sistema di trasporto. Una prima zonizzazione impone, quindi, l'individuazione di spazi ed accosti dedicati a questa specifica e diffusa tipologia di trasporto, rendendo incompatibile ogni altra attività su tali aree.

Una seconda zonizzazione deve essere dedicata ai cosiddetti "traffici convenzionali", intendendo un vasto ed eterogeneo insieme di merci di elevato valore che vengono trasportate da particolari navi, aventi caratteristiche tecniche differenziate e specializzate<sup>120</sup>. In fase di pianificazione è opportuno che vengano riservati idonei spazi non solo per le operazioni di carico e scarico ma anche di deposito e di lavorazione di tali merci, prevedendo altresì la presenza di magazzini per la loro conservazione e commercializzazione.

Una terza zonizzazione, dettagliata e specifica, risulta necessaria per le merci qualificate come "rinfuse", ovvero prodotti trasportati allo stato liquido o secco, che per loro natura non sono trasportabili attraverso contenitori e che presentano aspetti merceologici tanto

---

<sup>119</sup> Tra il 1997 e il 2007, in Italia la crescita media annua del loro movimento è stata dell'8 per cento circa, a fronte di uno sviluppo dell'ordine del 3 per cento del movimento mercantile complessivo. Anche a livello mondiale l'espansione dell'utilizzo dei container è stata sostenuta: nello stesso decennio la capacità operativa globale delle navi destinate al loro trasporto è passata da 3,2 a 0,8 milioni di *teus*. Dati rinvenuti nella serie *Questioni di economia e finanza (occasional papers)* realizzati dalla Banca d'Italia, *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*, a cura di BERETTA E., DALLE VACCHE A. e MIGLIARDI A., numero 39, Edizione Febbraio 2009.

<sup>120</sup> I "traffici convenzionali" interessano tipologie di merci come i prodotti forestali, ortofrutticoli, siderurgici e di impiantistica generalmente intesa.

diversi tra loro da indurre la necessità di accosti distinti (si pensi, ai prodotti petroliferi, ma anche più banalmente alle rinfuse alimentari e chimiche).

Se si considera, poi, la funzione industriale di un porto, gli articoli 4 e 5, comma 1, della Legge 84/1994, distingue le aree destinate alla produzione industriale e le attività cantieristiche: in sede di zonizzazione, gli spazi portuali dedicati all'una ed all'altra attività debbono essere tenuti separati, anche in considerazione del fatto che esse presentano esigenze ed aspetti differenti. L'attività cantieristica si divide tra quella diretta alla costruzione di nuove navi e quella di semplice manutenzione e riparazione: mentre l'allestimento può non essere presente in un grande porto, le riparazioni navali hanno carattere indispensabile, tanto che la presenza di bacini di carenaggio e di imprese ad alta specializzazione rappresentano un fattore rilevante di attrazione del traffico.

Per quanto riguarda l'attività industriale, essa invece, necessita di accosti riservati e di idonee aree di lavorazione, per sopperire al disagiata trasporto e movimento delle materie prime.

“Gli ampi spazi asserviti a tali attività possono tra l'altro comportare l'impegno di entrambi i sottoambiti, sicché, mentre per quanto concerne gli accosti l'Autorità portuale pare dotata di una notevole discrezionalità (nell'ottica di distribuzione delle aree portuali e dei relativi specchi acquei), un'identica libertà di valutazione non pare configurabile per il sottoambito di interazione, laddove la necessità di contemperare i propri interessi con quelli (talora di segno diverso) del Comune si manifesta particolarmente stringente, al punto da poter condizionare le scelte pianificatorie portuali. La rilevata occasione di contrasto emerge in modo ancor più eclatante laddove, in ragione degli aspetti

morfologici, sussista una diretta continuità tra il sottoambito operativo ed il tessuto urbano retro-portuale per l'assenza di aree di interazione"<sup>121</sup>.

Ulteriori funzioni mercantili di un porto polifunzionale sono quelle indicate come "servizio passeggeri", "peschereccia" e "turistica e da diporto".

Per la localizzazione della prima funzione, bisogna tener presente l'esigenze del ramo crocieristico e di quello di linea: mentre il settore delle crociere necessita di stazioni marittime adeguatamente attrezzate per un sempre più agevole accesso ai centri urbani della città portuale, la priorità nel trasporto di linea è da disponibilità di ampie aree di sosta per le operazioni di sbarco ed imbarco.

La seconda funzione interessa prevalentemente porti di minori dimensioni, in cui l'Autorità portuale non ha sede e che comunque risultano specificatamente attrezzati.

Infine la funzione diportistica, a fronte della diffusione e del conseguente aumento della nautica da diporto, ha comportato la realizzazione di nuovi porti dedicati esclusivamente a tali imbarcazioni, ma anche la necessità di dotare alcuni scali tradizionali di impianti dedicati a questa funzione, non senza difficoltà.

Il comune denominatore delle funzioni appena accennate, è l'esigenza di spazi compresi all'interno del sottoambito operativo, a cui particolare cura, proprio a causa della loro ristrettezza, deve essere riservata per una razionale collocazione di infrastrutture e di servizi, al fine si impedire il verificarsi di interferenze e di congestione.

---

<sup>121</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 360 e ss..

La zonizzazione non può prescindere dalla natura dei prodotti movimentati all'interno del porto, indicando di conseguenza precise aree per la loro localizzazione all'interno di ciascuna zona dell'ambito operativo.

In esse le attività insediabili, nonostante l'appartenenza alla medesima "famiglia" commerciale, possono richiedere un'accurata diversificazione in considerazione delle differenti caratteristiche delle merci, che talora impediscono il contemporaneo espletamento delle operazioni di imbarco, sbarco e movimentazione.

Il sotto-ambito operativo pare appartenere prevalentemente, ma non in modo esclusivo, alla competenza dell'Autorità portuale: per le caratteristiche delle opere e delle attività in esso insediate sembra che, in fase di intesa con il Comune, l'apporto di questo presenti carattere limitato, in quanto trattasi di scelte direttamente attinenti al mantenimento ed allo sviluppo del traffico portuale.

Il problematico rapporto con il tessuto urbano circostante può insorgere (da affrontare e da risolvere in sede di intesa, e comunque prima dell'adozione del piano portuale) in caso di mantenimento o ampliamento di attività di notevole incidenza ambientale.

Tali delicati aspetti potranno trovare soluzione esclusivamente attraverso una reciproca comprensione tra gli organi direttivi dell'Autorità portuale e del Comune.

### **3.3.2. L'interazione urbana**

Se l'intervento del Comune risulta essere, come anzidetto, limitato nei riguardi del sotto-ambito operativo, in quello di "interazione città-porto" tale soggetto possiede un

potere ben più penetrante e profondo, rovesciando di fatto la situazione: basti pensare, a quelle aree che, pur rientranti nel perimetro demaniale, oltrepassino i confini del sotto-ambito operativo, assumendo un ruolo servente ad un razionale svolgimento delle attività portuali.

L'ambito di interazione tra la città ed il porto si può dividere in due zone: la prima è relativa alle aree che risultano funzionali alle operazioni portuali e la seconda, invece, è vocata all'insediamento di attività di comune interesse. In entrambi i casi il grado di flessibilità delle previsioni del piano portuale deve essere tale da poter recepire in modo agevole le previsioni urbanistico - edilizie dettate dal Comune.

Le esigenze manifestate dall'Autorità portuale legate alla prima tipologia di aree, in sede di intesa, dovrebbero prevalere, pur nei limiti delle valutazioni di impatto ambientale, proprio in considerazione della loro funzionalità con le attività produttive presenti nello scalo marittimo. Molte volte, però, queste destinazioni d'uso – industriale e commerciale – urtano con i reali interessi della comunità locale: ad esempio, nel caso di realizzazione e/o modificazione degli impianti industriali siderurgici ovvero di depositi petroliferi in prossimità del centro abitato, ma anche di bacini di allestimento e carenaggio che comportano ripercussioni in termini di inquinamento acustico ed atmosferico, ovvero di silos di contenimento di merce cerealicola, di dimensioni tali da impedire la prospettiva visiva del porto e del mare dai parte dei nuclei urbani retrostanti. In tali ipotesi, è indispensabile effettuare una valutazione concorde circa l'individuazione dell'interesse pubblico primario, in assenza della quale l'attuale regime normativo accorda preminenza alla volontà del Comune.

Quanto appena descritto, rappresenta un caso tipico e particolarmente esplicativo del carattere “socio-economico” sul quale debba fondarsi l’intesa che precede l’adozione del piano regolatore portuale: se l’amministrazione comunale risulta persuasa dal fatto che lo sviluppo economico, prospettato con determinate iniziative proposte dell’Autorità portuale, possa contribuire ad un avanzamento dell’economia anche locale, è presumibile che questa esprima il proprio consenso, affrontando in modo responsabile le critiche di parte della collettività; in caso contrario, l’Autorità portuale orienterà le proprie scelte programmatiche in altra direzione.

Un accordo in ordine alla disciplina urbanistico-edilizia risulta di più facile raggiungimento in quelle aree di insediamento di attività di comune interesse della città e del porto.

Nel caso dei “*porti antichi*”<sup>122</sup>, la tendenza mediterranea è il sempre più ravvicinamento della città agli specchi portuali ormai non più utilizzati per fini commerciali. Tale situazione è destinata molto spesso a cambiare l’aspetto, migliorandolo, delle città marinare, anche attraverso l’insediamento di attrezzature e poli ricettivi, culturali e ricreativi, tanto da porre il problema di una sdemanializzazione formale di queste zone “*sportualizzate*”<sup>123</sup>.

Gli aspetti di comune interesse, tuttavia, non si concludono solo nel recupero da parte della città delle aree così dismesse, ma, a fronte dell’incremento del traffico passeggeri in prossimità delle aree di imbarco e sbarco (terminals traghetti e stazioni marittime), si riscontra una domanda sempre maggiore di esercizi commerciali e ricettivi.

---

<sup>122</sup> Trattasi di porti tradizionali che confinano direttamente con il tessuto urbano, così che il connubio tra città e mare risulta essere più stringente.

<sup>123</sup> Espressione usata da ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 372.

La realizzazione di queste iniziative<sup>124</sup> appare auspicabile, in quanto l'adeguatezza dei servizi resi a tale tipologia di utenza rappresenta anch'essa un elemento fondamentale nell'ambito della concorrenza tra i porti.

Anche in questo caso la zonizzazione operata dal piano strutturale dovrà possedere elasticità sufficiente al fine di consentire, nel rispetto della disciplina urbanistica – edilizia comunale, il soddisfacimento di quelle esigenze che, pur prevedibili, si possono manifestare in un momento successivo.

### **3.4 Il Piano Regolatore Portuale: vantaggi di una redazione concordata**

#### **3.4.1. La fase preliminare**

L'unico modello procedimentale concertativo previsto dalla Legge 84/94, in particolare all'articolo 5, è costituito dalla necessaria intesa tra l'Autorità portuale ed il Comune. Il momento partecipativo antecedente all'adozione del Piano regolatore portuale, nel quale ogni soggetto pubblico interessato abbia modo di esprimere la propria posizione, assume un carattere preclusivo rispetto ad ogni successiva attività di pianificazione: ecco perché si ritiene necessario indire una conferenza preliminare di servizi con il fine di ottenere l'intesa che produce ricadute vincolanti per i soggetti che vi partecipano ed ai quali non è più consentito discostarsene<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> L'interesse alla loro realizzazione dovrebbe essere condiviso, ma frequentemente il Comune è condizionato dalle resistenze degli esercenti che, espletando la propria attività in zone esterne al perimetro demaniale anche se prossime, temono di veder ridotto il proprio volume di affari.

<sup>125</sup> L'intesa prevista dall'articolo 5 della Legge 84/94, avendo carattere insuperabile, si differenzia totalmente dagli ordinari accordi procedimentali, i quali trovano la rispettiva disciplina nella legge



La discrezionalità in questa sede, diviene molto importante in quanto è richiamata sia dall'Autorità portuale che dal Comune nella valutazione di ogni singolo interesse affidato alle rispettive cure.

Diversi sono, dunque, gli enti pubblici chiamati a valutare gli aspetti di propria competenza attraverso il confronto con gli obiettivi perseguiti dall'Autorità portuale ed il cui dissenso potrebbe portare a conseguenze negative riguardo l'adozione del Piano regolatore portuale.

Lo Stato interviene per quanto concerne gli aspetti della logistica, della realizzazione e del finanziamento delle infrastrutture, dell'ambiente e della sicurezza.

La Regione tutela gli interessi urbanistico - paesaggistici ed interviene nella localizzazione degli impianti produttivi, oltre ad essere titolare del procedimento di valutazione ambientale del piano e della sua approvazione.

La Provincia, infine, prende parte alla sua formazione in riferimento ai profili urbanistici e idrogeologici.

Al fine di poter acquisire elementi indispensabili circa l'effettiva realizzabilità delle previsioni pianificatorie occorre che il Segretario generale dell'Autorità portuale<sup>126</sup>, proponga al suo Presidente l'indizione di una conferenza di servizi preliminare, anteriore ad una conferenza decisoria e, per altro, all'intesa tra città e porto.

---

generale sull'azione amministrativa (art. 14-*quater* della Legge n.241/90) che consente di pervenire ad una determinazione finale anche in caso di dissenso tra i partecipanti.

<sup>126</sup> In forza dell'articolo 10, comma 4 lett. f) della Legge 84/94, il Segretario Generale "*elabora il piano regolatore portuale, avvalendosi della segreteria tecnico – operativa*".

### *La Conferenza preliminare dei servizi*

L'esame della conferenza preliminare di servizi deve essere affrontato prioritamente in quanto deve precedere l'intesa tra Comune ed Autorità portuale.

Il ricorso a questo strumento, disciplinato dall'articolo 14-*bis* della Legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>127</sup>, appare necessario proprio perché essa non costituisce solamente uno strumento di semplificazione amministrativa, ma rappresenta anche un'occasione di valutazione contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nella medesima procedura<sup>128</sup>. L'aspetto più rilevante è quello di ricondurre ad un momento unitario competenze frazionate e distribuite tra i vari centri di imputazione per la cura dei singoli interessi pubblici. In sede di confronto, le amministrazioni titolari di un interesse pubblico settoriale, non potranno esimersi dal prendere in considerazione, per una valutazione complessiva, ogni altro interesse, pur sempre settoriale, affidato agli ulteriori soggetti pubblici coinvolti, conferendo ai propri rappresentanti precise indicazioni in tal senso.

La conferenza dei servizi rappresenta, pertanto, un momento antecedente indispensabile le cui finalità tipiche sono due: da un lato, prendere atto dell'eventuale unanimità di consensi riguardo alle iniziative proposte e, dall'altro, invitare le amministrazioni dissenzienti a presentare condivisibili proposte modificative, per consentire una determinazione unanime, per poi avviare una procedura diretta a superare

---

<sup>127</sup> Tale modello concertativo può essere convocato per progetti di particolare complessità, documentata da uno studio di fattibilità inteso a verificare la sussistenza delle condizioni per il conseguimento dei relativi atti di consenso, prima ancora di presentare istanze o progetti definitivi. La Legge 549/1995 (collegata alla Legge finanziaria del 1996) ha introdotto l'obbligo di attivare la conferenza preliminare dei servizi per verificare fin dall'origine la condivisibilità di iniziative progettuali ancora allo stadio preliminare prima di sottoporla al vaglio di una successiva conferenza di un progetto definitivo, soprattutto quando l'assenso di varie figure soggettive è necessario per la realizzazione di opere pubbliche.

<sup>128</sup> SCOCA F. G., *op. cit.*, p. 255 e ss..

le posizioni contrarie che dovessero permanere, sempre in vista del raggiungimento dell'interesse ritenuto prevalente.<sup>129</sup>

Altro aspetto meritevole di attenzione riguarda la situazione per la quale, una volta raggiunta una comunanza di intenti, gli atti conclusivi, eventualmente difformi dalla volontà manifestata in sede di conferenza preliminare di servizi, appaiono illegittimi se si discostano, senza un valido motivo, dalla posizione precedentemente espressa: ovviamente si deve tenere in considerazione come non tutti gli interessi di cui si richiede il sacrificio siano equivalenti, riconoscendo particolare protezione a quegli interessi che possiedono valore costituzionale e che sono legislativamente prevalenti. Così, rivestono un ruolo diversificato le amministrazioni che sono preposte alla tutela della salute e dell'ambiente, al pari degli organi del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, laddove si tratti di eseguire grandi opere: un esempio è dato dalla ricorrente opposizione di alcuni enti locali minori in merito alla realizzazione di opere di infrastrutture viarie e/o ferroviarie che vanno ad incidere negativamente nel rispettivo ambito territoriale, senza alcun beneficio per la collettività<sup>130</sup>.

Le conclusioni della conferenza dei servizi preliminare, e dei procedimenti ulteriori cui la stessa dà luogo, consentono al Segretario generale dell'Autorità portuale di valutare se le previsioni pianificatorie per l'ambito portuale risultino o meno supportate

---

<sup>129</sup> Per GASPARI F., *La conferenza di servizi nell'ambito delle opere aeroportuali* (Nota a Tribunale Amm. Reg. Lombardia, sez. III, Sentenza 5 ottobre 2011, n. 2372), in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), la conferenza di servizi preliminare ha anche lo scopo di "evitare aggravi inutili e sprechi di risorse, con particolare riguardo a quelle attività che richiedono ingenti investimenti economici, offrendo agli interessati la possibilità di interfacciarsi e "consultare" l'amministrazione prima di presentare un progetto definitivo e rischiare di incorrere in un diniego formale".

<sup>130</sup> La Corte Costituzionale, con la sentenza 1° ottobre 2003, n. 303, da un lato giustifica l'attrazione nella sfera della competenza centrale delle funzioni amministrative, ma dall'altro subordina l'approvazione finale dei relativi progetti ad un' "intesa forte" tra Stato e Regioni, non prevedendo, al contempo, un rimedio generale al mancato raggiungimento dell'auspicato accordo.

dalla realizzabilità di quelle opere infrastrutturali che, anche quando estranee alla circoscrizione, divengono indispensabili per lo sviluppo del traffico marittimo. Solo in caso di esito positivo, si potrà procedere a studi ed elaborati più approfonditi e dettagliati.

### *L'intesa tra Comune ed Autorità portuale*

L'unico adempimento necessario all'adozione del Piano regolare portuale da parte del Comitato portuale è costituito dall'intesa tra il Comune e l'Autorità portuale<sup>131</sup>.

L'intesa ai sensi dell'articolo 5 della Legge 84/1994 pare debba essere ricondotta nella categoria degli accordi pubblici procedimentali, in questo caso orizzontali<sup>132</sup>. Di conseguenza dall'accordo non discenderebbero vere e proprie obbligazioni, bensì meri obblighi di comportamento: ecco perché si conviene nel parlare di atto bilaterale non negoziale<sup>133</sup>.

Tale appartenenza, rileva alcuni aspetti caratterizzanti: in particolare, è fondamentale ricordare che al mancato raggiungimento dell'intesa resta preclusa la

---

<sup>131</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 303 evidenzia l'esigenza di soffermarsi in modo approfondito sull'istituto dell'intesa, offrendo un inquadramento dal punto di vista dogmatico.

<sup>132</sup> La natura degli accordi procedimentali è stata analizzata sotto il profilo delle intese tra amministrazioni e privati; tuttavia, il richiamo operato dall'art. 15 della L. 241/90 all'art. 11 della medesima legge, fa ritenere opinione comune che essi possano essere operati anche nei rapporti tra amministrazioni. Per un esame ricostruttivo inerente la natura giuridica degli accordi procedimentali, vd. PERICU G., *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, *op. cit.*, p.320. La definizione di accordi tra amministrazioni come "orizzontali" è utilizzata da GRECO G., *Gli accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003, p. 175 e ss..

<sup>133</sup> STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale ed accordi di programmi*, *op. cit.*, p. 112 e ss., secondo cui l'accordo pubblicistico non rappresenterebbe una "species" del "genus" contrattuale, "bensì il contratto come species positiva a contenuto patrimoniale del genus accordo-categoria logica generale, diversa quindi dalle altre species positive quali gli accordi amministrativi".

possibilità di procedere all'adozione del Piano regolatore portuale<sup>134</sup>: le scelte effettuate in sede di conferenza preliminare dei servizi dovrebbero aver delineato un quadro sufficientemente chiaro per i soggetti preposti alla redazione del piano, circa gli aspetti problematici da affrontare e risolvere in sede di intesa. Infatti, si ritiene che, in tale sede, il rappresentante del Comune abbia esternato la posizione dell'amministrazione di appartenenza; mentre, in caso di dissenso, lo stesso soggetto delegato avrebbe dovuto rappresentare le possibili modifiche progettuali intese al superamento dei profili di contrasto<sup>135</sup>. Nell'ipotesi di insanabile conflitto già emerso in fase preliminare, si assisterebbe ad una situazione tale per cui risulterebbe inutile proseguire nel procedimento di adozione del piano portuale.

Occorre, infatti, sottolineare che il progetto del Piano regolatore portuale non può contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti e che comunque la previsione di un'intesa induce a ritenere che il Comune abbia già fatto valere quanto contenuto negli strumenti urbanistici vigenti.

---

<sup>134</sup> Rimane ferma, quindi, l'impossibilità dell'adozione di un PRP da parte dell'Autorità portuale senza l'intesa con il Comune, e quindi l'illegittimità per se di un provvedimento che tale intesa non rechi (Cons. Stato, Sez. IV, 26 giugno 1990, n. 661, *Comune di Blera c. Tilocca*, in Cons. Stato, 1990, I, 878 e ss.; Cons. Stato 20 ottobre 1992, n. 911, *Diblase c. Piccicacco*, in Cons. Stato, 1992, I, 1274 e ss.). Per MUNARI F., *Il regime del demanio portuale tra competenze delle Autorità portuali e competenze dei Comuni*, intervento alla *Giornata di Studi sul Demanio Marittimo* – Lerici, 30 maggio 2003, in *Il Diritto Marittimo*, vol. 4-2003, tale disposizione funge da parametro della posizione dei Comuni nella partecipazione al procedimento di intesa, nel senso che quest'ultima può essere legittimamente essere negata (soltanto) qualora il PRP non sia conforme agli strumenti urbanistici vigenti, non potendo invece il Comune condizionare l'intesa al recepimento di indicazioni riguardanti assetti, caratteristiche o destinazioni funzionali al porto gradite, per ipotesi, ad un Comune. Al Comune che negasse l'intesa, si impone di motivare adeguatamente il proprio diniego, indicando altresì soluzioni richieste all'Autorità portuale ai fini del raggiungimento dell'intesa stessa: tale onere è fondamentale ai fini del rispetto del principio di leale cooperazione tra enti, ed il suo rispetto è, al pari, indispensabile per verificare al soggetto chiamato a dirimere il contrasto (spesso il tribunale amministrativo) di comprendere quale dei due soggetti abbia correttamente esercitato le proprie competenze.

<sup>135</sup> Istituto denominato “*dissenso costruttivo*”, prevista dall'art. 14-*quater*, comma 1, L. n. 241/90.

La volontà dell'amministrazione comunale di giungere alla stipula dell'intesa con l'Autorità portuale riguarda numerosi e diversi aspetti particolari, di dettaglio, e non riguarda quei profili di ampio spettro, già peraltro presi in considerazione in sede di previa determinazione degli indirizzi fondamentali prospettati nella conferenza dei servizi preliminare. In tale occasione vengono pertanto in rilievo quelle criticità nella regolamentazione dei rapporti città e scalo marittimo, con particolare riguardo al tessuto urbano nato e sviluppatosi intorno ad esso.

L'Autorità portuale è comunque in possesso di mezzi idonei, qualora non si pervenisse alla realizzazione del piano, a prospettare la possibile realizzazione di quelle opere indispensabili per il soddisfacimento di interessi di carattere superiore (quali le opere di infrastrutturazione necessarie per lo sviluppo nell'ottica di una logistica integrata), in forza dei principi di adeguatezza e sussidiarietà.

Nell'ipotesi in cui l'assetto urbano sia consolidato, sarà compito dei soggetti preposti all'elaborazione del piano assumere le proprie scelte in modo conseguente. Così, allo stesso modo, il Comune non può introdurre nei propri strumenti urbanistici previsioni confliggenti con le prospettate esigenze dello sviluppo marittimo.

Il raggiungimento dell'intesa, susseguente alla celebrazione della conferenza dei servizi preliminare, spiana la via per affrontare l'attività di adozione del piano regolatore da parte del Comitato portuale.

Diviene ora necessario approfondire il caso in cui si verifichi un eventuale recesso unilaterale da parte di uno dei soggetti pubblici contraenti.

Si ritiene che sia da escludere la possibilità che, in caso di accordi tra pubbliche amministrazioni, una di queste possa svincolarsi unilateralmente per ragioni di pubblico

interesse<sup>136</sup>: questo a fronte del fatto che in un rapporto consensuale tra un'amministrazione ed un soggetto privato, la prima è portatrice di un interesse pubblico per sua natura prevalente, mentre in un accordo orizzontale confluiscono interessi pubblici equiordinati.

Nel caso in esame, nel confronto tra interessi pubblici affidati rispettivamente al Comune ed all'Autorità portuale, trova nella stipula dell'intesa, il momento di un loro definitivo assetto, con la conseguenza che, nel caso di un recesso unilaterale, ci si troverebbe di fronte ad un evidente contrasto con quel risultato unitario conseguito. L'intesa, perciò, esaurisce i propri effetti nel momento in cui, dopo il suo intervento, il Comitato portuale abbia adottato il Piano. Tale limitazione temporale discende da quanto previsto dall'articolo 5, comma 3, della Legge 84/1994, per cui il piano regolatore portuale è adottato dal Comitato portuale previa intesa con il Comune interessato, senza specificare altro.

L'intesa, pur costituendo un accordo orizzontale, non è univocamente volta a conferire un assetto stabile alle posizioni appartenenti ai soggetti stipulanti, bensì è diretta ad adottare uno strumento pianificatorio che regola interessi anche di altri soggetti, sia pubblici che privati. Nel caso in cui, dopo l'adozione del piano regolatore portuale, sopravvenissero esigenze di pubblico interesse, tali da far considerare non più attuale quanto concordato con l'intesa, sia il Comune che l'Autorità portuale, dovranno

---

<sup>136</sup> Ciò in riferimento all'indennizzo da corrispondere al contraente privato pregiudicato dal recesso: il comma 2 dell'articolo 15 della L.241/90 omette il rinvio al comma 4 dell'articolo 11 in forza del quale per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione può recedere unilateralmente dall'accordo, *“salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato”*.

attivare un procedimento di variante anticipatoria del Piano Regolatore portuale, sempre facendo riferimento alle medesime procedure seguite per la redazione del piano.

Si consideri che, il fine dell'intesa è quello di risolvere, prima che il progetto di piano venga sottoposto all'esame del Comitato portuale, i problemi discendenti dal comma 2 dell'articolo 5, a mente del quale le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti e, nella logica dell'accordo, anche con quelli meramente adottati. Ove il progetto del piano portuale non presenti elementi di contrasto, non è dato ipotizzare alcuna successiva modificazione né dello stesso né degli strumenti urbanistici. Nel caso invece siano rinvenibili discrasie, l'accordo può condurre a modifiche del progetto di piano portuale ovvero all'impegno da parte del Comune a variare i propri strumenti di pianificazione.

Si deve necessariamente tenere in considerazione che il rapido sviluppo e le repentine modificazioni dei traffici portuali possano indurre l'Autorità portuale a variare il proprio piano, secondo tuttavia una procedura che non differisce da quella stabilita dalla sua adozione.

Non diverso è il caso in cui anche il Comune, a seguito di mutamenti socio-economici e politici che rivelano l'inattualità delle previsioni contenute negli strumenti urbanistici generali, li debba adeguare attraverso variazioni.

In questo caso, "il Comune pare limitato nell'esercizio del proprio potere pianificatorio dalla presenza proprio del piano portuale a suo tempo concordato. Infatti, di per sé la sola civica amministrazione non soltanto non potrebbe modificare la disciplina ma non le sarebbe neppure consentito (in forza dell'obbligo discendente dall'intesa) intervenire per modificare unilateralmente la regolamentazione urbanistica ed edilizia di quelle zone



che, pur collocate all'esterno del perimetro portuale, la stessa si fosse impegnata ad adattare alle esigenze della portualità”<sup>137</sup>.

Si riscontra un grande potere attribuito al Comune nella fase di adozione del piano portuale (o delle sue varianti) e medesimo potere è conferito all'Autorità portuale una volta acquisita efficacia del piano, proprio a seguito dell'intesa. Questo potere si esplica nella possibilità di variazione degli strumenti urbanistici locali: nel caso si registrasse l'inattualità delle misure pianificatorie portuali, ogni richiesta di variante sia del piano portuale che delle zone ad esso estranee ma complementari, dovranno essere discusse dal Comitato portuale, in quanto non è condivisibile un rapporto dialettico diretto limitato al Comune, poiché diversi sono i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento di adozione ed approvazione del piano regolatore portuale<sup>138</sup>.

### **3.4.2. L'adozione**

Espletata la conferenza preliminare dei servizi e raggiunta l'intesa con il Comune (in forza della quale debbano aver trovato soluzione le problematiche relative alla conformità delle previsioni del piano portuale con lo strumento urbanistico generale), il

---

<sup>137</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 317.

<sup>138</sup> Così stabilisce anche il Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 24 marzo 2006 n. 1538 – Comune di Trieste c. Autorità Portuale di Trieste, Regione Friuli Venezia Giulia: “*poiché in base alla Legge 28 gennaio 1994, n. 84, come modificata dalla legge 23 dicembre 1996, il Piano regolatore delle aree portuali è adottato dall'Autorità portuale, previa intesa con i comuni interessati e, dal punto di vista urbanistico, con la legge della Regione Friuli Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52 prevede che l'accertamento della compatibilità tra i piani speciali e le indicazioni dei piani regionali e comunali viene effettuato d'intesa con gli enti titolari della potestà pianificatoria speciale, le modifiche sia dei piani comunali sia dei piani speciali – come quello portuale – non sono possibili senza una previa intesa con le autorità coinvolte. Pertanto nel caso di recesso o revoca da parte del Comune di Trieste di una intesa previamente raggiunta con l'Autorità portuale, si rende necessario la riadozione del piano*”.

Presidente dell'Autorità portuale può presentare al Comitato il progetto di piano, predisposto dagli organi tecnici in vista della sua adozione.

In questa fase intervengono anche soggetti (pubblici e privati) che non hanno contribuito alla precedente fase di formazione.

Quanto ai privati, essi sono i rappresentanti delle categorie degli armatori, industriali, imprenditori, spedizionieri, agenti e raccomandatari marittimi, il rappresentante degli autotrasportatori attivi nell'ambito portuale, nonché delle imprese ferroviarie nello stesso operanti<sup>139</sup>.

La partecipazione al Comitato rappresenta l'unica occasione normativamente prevista, nella quale i rappresentanti di tali categorie private possono prospettare le proprie esigenze; non sempre, però, le loro richieste sono tra loro convergenti, questo a fronte della disomogeneità degli interessi sottesi, rilevandosi preziosa l'azione di coordinamento della Camera di Commercio, quale ente di rappresentanza unitaria delle categorie imprenditoriali.

Sempre tra i privati, si ricordano i sei rappresentanti dei lavoratori (cinque eletti dai dipendenti delle imprese che operano nel porto ed uno solo da quelli dell'Autorità portuale): anche tra questi, gli interessi sono disomogenei.

Di notevole rilevanza è la partecipazione al Comitato di ulteriori soggetti pubblici legislativamente non coinvolti nelle procedure preliminari alla predisposizione del piano portuale: il Comandante del Porto, in cui ha sede l'Autorità portuale, che, per legge, ne assume la vice presidenza.

---

<sup>139</sup> Tale presenza è stata introdotta dall'articolo 2 del D.L. 21 ottobre 1996, n. 535.

Il parere dell'Autorità marittima diviene fondamentale in quanto le generali esigenze di sicurezza non possono recedere di fronte a interessi legati all'esercizio delle operazioni portuali se pur rilevanti: basti pensare sull'opposizione esercitata dall'Autorità marittima inerente la movimentazione delle merci pericolose in particolari aree portuali, ma anche alla disciplina degli accosti e, conseguentemente, alla destinazione d'uso delle banchine.

Il Comitato portuale è qualificabile come un organo collegiale, avente il fine di ricondurre ad unitarietà gli interessi differenziati presenti al suo interno: i singoli suoi componenti sono portatori di specifici interessi, concordanti e configgenti, ma la potestà deliberativa è invece unica ed appartiene all'organo, in quanto ai singoli membri non può essere riconosciuta, una volta adottata la determinazione finale, alcuna posizione differenziata.

Il comitato è collocato tra quei organi collegiali imperfetti, in quanto, per la validità delle sedute, non è richiesta la partecipazione di tutti i componenti, ma della loro metà in prima convocazione e di un terzo nella seconda adunanza (*quorum strutturale*), tenendo, al contempo, presente, che le delibere vengono assunte a maggioranza dei presenti (*quorum funzionale*).

Al termine della discussione, e quindi del confronto tra i vari interessi affidati alla cura dei singoli componenti, il piano regolatore portuale viene adottato dal Comitato.

### **3.4.3. Il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici**

L'adottato Piano regolatore portuale deve essere inviato al Consiglio Superiore dei lavori pubblici per il relativo parere che deve essere reso entro quarantacinque giorni dal

ricevimento dell'atto: l'articolo 5, comma 3 della Legge 84/1994 prevede espressamente che “*decorso inutilmente tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole*”. In forza di un successivo comma 9, i progetti delle singole opere di grande infrastrutturazione vengono a loro volta approvate dal medesimo organo<sup>140</sup>. Per tali progetti, questi debbono essere non solo valutati ma anche approvati dal Consiglio superiore.

Questo diverso livello di intervento pare sia dovuto al fatto che, da una parte, il piano regolatore si limita a “disegnare” la localizzazione delle opere e la loro tipologia, non rendendosi indispensabile una valutazione tecnica particolarmente accurata, dall'altra, in sede di adozione di tale strumento da parte del Comitato portuale, partecipa anche un dirigente dell'ufficio speciale per le opere marittime in rappresentanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La verifica più specifica e profonda, prevista per le singole opere di grande infrastrutturazione, attiene al loro necessario ed approfondito riscontro in linea tecnica, secondo le regole di buona costruzione.

Tali ragioni rafforzano la tesi secondo cui, a fronte della qualificazione positiva dell'eventuale inerzia del Consiglio superiore dei lavori pubblici, tale parere non avrebbe forza vincolante, limitandosi ad una visione “prospettica di insieme, consentendo così di non condividere le critiche avanzate da più parti in ordine all'eccessivamente ristretto arco temporale previsto per il riscontro tecnico del piano portuale”<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Tale comma è stato inserito dall'articolo 9 del D.L. 30 dicembre 1997, n. 457.

<sup>141</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 326.

### 3.4.4. La valutazione di impatto ambientale

Nell'ottica di coordinamento tra porto e città, qui intesa come territorio ad esso confinante e circostante, assume particolare rilievo la previsione di cui all'articolo 5, 4° comma della Legge 84/1994: *“il piano regolatore portuale relativo a porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, esaurita la procedura di cui al comma 3, è sottoposto, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura per la valutazione di impatto ambientale ed è quindi approvato dalla regione”*.

La disciplina generale riguardante la procedura di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) è stata introdotta nel nostro ordinamento con l'articolo 6 della Legge 8 luglio 1986, n. 349 (*“Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale”*)<sup>142</sup>, nello specifico al comma 4 si legge: *“Il Ministro dell'Ambiente, sentita la Regione interessata, di concerto con il Ministro per i Beni Culturali e Ambientali, si pronuncia sulla compatibilità ambientale”* dell'opera per la quale è stato presentato il progetto.

Per compatibilità si intende la completa possibilità di integrazione che si realizza grazie ad un complesso processo di definizione di un'area progettuale al fine di determinare la possibilità che l'opera possa esistere e coesistere con le restanti attività ed infrastrutture presenti nella medesima porzione di spazio entro la quale si ritiene opportuno inserirla.

L'impostazione che si attribuisce al processo di impatto ambientale vuole essere proprio questa: contribuire con il proponente ed il progettista a dar vita ad un'opera

---

<sup>142</sup> Tale Legge dà attuazione alla Direttiva CEE n. 85/337 del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, la quale vincola gli Stati membri ad assoggettare alla VIA i progetti di opere pubbliche e private dettagliatamente elencati negli Allegati I e II, tra i quali quelli concernenti i porti.

ottimale non solo dal punto di vista tecnico e funzionale ma anche ambientale. In questo contesto con “impatto ambientale” si intende l’insieme degli effetti causati da un evento, un’azione o un comportamento sull’ambiente nel suo complesso. L’impatto ambientale, da non confondere con inquinamento o degrado – mostra quali effetti può produrre una modifica, non necessariamente negativa, all’ambiente circostante inteso in senso lato (sociale, economico, ecc.). Si cerca cioè di prevedere quali saranno i costi ed i benefici nel caso in cui si verifichino delle modifiche di uno stato di fatto.

La necessità che i potenziali impatti ambientali siano considerati insieme agli aspetti sociali ed economici nella promozione di politiche, piani e programmi è attualmente, nel nostro ordinamento, dettata dalla parte seconda del Titolo I del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazione<sup>143</sup>, nonché dai relativi allegati. La disciplina relativa alla valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) e alla valutazione ambientale strategica (V.A.S.) sono due procedure complementari chiamate a valutare realtà diverse per dimensioni, natura e complessità: esse non si pongono in un rapporto di alternatività, bensì si susseguono tra loro in una sequenza che vede dapprima l’espletamento della V.A.S. per poi proceder alla V.I.A.. Infatti, l’oggetto di rispettiva valutazione risulta essere diverso: la V.A.S. si occupa dell’apprezzamento di un piano nel suo complesso, tenendo conto delle relative scelte strategiche, mentre la V.I.A. considera i singoli interventi in esso ricompresi, con ogni conseguenza sul rispettivo

---

<sup>143</sup> Proprio in questo settore si è registrato, subito dopo l’entrata in vigore del T.U., il maggior numero di contestazioni di incompatibilità comunitaria, con ampi settori dell’impianto originario del testo che sembravano più che altro ignorare del tutto la normativa europea: tale materia risulta essere totalmente riscritta dal “correttivo” di cui al D. L.vo 16 gennaio 2008, n. 4, che ha introdotto un nuovo e diverso assetto delle competenze.

livello di approfondimento valutativo.<sup>144</sup> Quest'ultima è una procedura amministrativa finalizzata ad individuare, descrivere e valutare gli effetti dell'attuazione o meno di un determinato progetto: essa consiste in una procedura di tipo tecnico- amministrativa, svolta dalla pubblica amministrazione, basandosi sia su informazioni fornite dal proponente di un determinato progetto, sia sulla consulenza data da altre strutture della pubblica amministrazione, nonché dalla partecipazione di gruppi sociali appartenenti alla comunità. In linea generale, il processo di V.A.S. precede, ma non necessariamente determina una procedura di V.I.A.. Sotto il profilo giuridico, il principio guida della V.A.S. è quello di precauzione, che consiste nell'integrazione dell'interesse ambientale rispetto agli altri interessi, tipicamente socio-economico, che determinano piani e politiche; il principio guida della V.I.A. è invece quello della prevenzione del danno ambientale.

Sulla base di questa distinzione, si comprende come la V.A.S. venga definita come processo, mentre la V.I.A. è una procedura.

Si può aggiungere che queste due tipologie di valutazione agiscono in due fasi diverse su due oggetti diversi, e con finalità diverse: mentre la V.A.S. è una processo che agisce su piani territoriali, programmi e progetti di interesse regionale o di area vasta (strumento di programmazione), la V.I.A. è una procedura che agisce sui progetti o opere pubbliche (piano di opere). La V.A.S. deve essere condotta nella medesima sede

---

<sup>144</sup> Per tale ragione, la V.A.S. pone rimedio a quello che è il maggior limite della V.I.A., ossia il riferimento a progetti di opere specifiche e non ad un quadro di scala vasta. La valutazione degli effetti non costituisce più un limite rispetto all'attuazione di determinate opere (delle quali è già stata irrevocabilmente decisa la localizzazione) e diviene, invece, un passaggio ordinario nell'ambito delle decisioni di localizzazione che si collocano a monte nelle singole realizzazioni infrastrutturali. Per di più, la V.I.A. presuppone la terzietà del valutatore rispetto al proponente, mentre la V.A.S. presuppone che la stessa amministrazione che redige il piano sia responsabile della valutazione di sostenibilità ambientale del proprio strumento.

decentrata ed è per tale ragione che se ne interessa la Regione una volta adottato lo strumento pianificatorio che regola l'ambito portuale; la V.I.A., invece, riguardando l'impatto dei singoli interventi di grande infrastrutturazione, permane a livello centralizzato.

L'attribuzione della procedura V.A.S. in capo alle Regioni per quanto riguarda i Piani portuali è del resto aderente alla generale tendenza al decentramento di funzioni amministrative, con particolare riguardo al governo del territorio. Ed è evidente come "le previsioni pianificatorie debbono tradursi nella realizzazione di interventi che, nella maggior parte dei casi, sono sottoposti al vaglio ambientale da parte dell'amministrazione centrale, talché il suo ruolo appare comunque determinante"<sup>145</sup>.

La concorrenza dei due procedimenti pare inevitabile, garantendo così una considerazione globale dello scalo marittimo, laddove l'ambito valutativo presenta confini di ben maggiore ampiezza.

Il Decreto Legislativo n. 152/2006 afferma che risultano necessariamente sottoposti alla valutazione ambientale strategica tutti i porti marittimi nazionali di nuova costruzione idonei ad accogliere navi di stazza superiore a 1350 tonnellate, per i quali è prevista la presenza di un Piano regolatore portuale.

Tale procedura è obbligatoria anche per i progetti relativi agli interventi riguardanti gli scali marittimi esistenti ubicati in aree protette. In questa situazione, risulta evidente, atteso il combinato disposto con l'articolo 5 della Legge 84/1994, che ogni piano regolatore, in riferimento a questa tipologia portuale, debba essere assoggettato a V.A.S.. Si osservi, però, come sembri irrazionale inserire questa valutazione proprio in questo

---

<sup>145</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 215.



momento della procedura di adozione del Piano regolatore portuale<sup>146</sup>, in quanto la V.A.S. può determinare l'inoperatività e l'inutilità di tutte le attività espletate in precedenza, dato il possibile effetto di sbarramento che tale valutazione produce considerando gli interessi sensibili di cui tratta.<sup>147</sup>

La V.A.S. è una procedura abbastanza articolata ed è opportuno osservare come il Testo Unico dell'ambiente stabilisce che tale valutazione debba essere avviata contestualmente al processo di formazione dei piani che la prevedono.

La procedura V.A.S. si articola essenzialmente nell'elaborazione di un rapporto ambientale, nel successivo svolgimento di consultazioni ed infine, in una valutazione complessiva finale.

La prassi vuole che, proprio per evitare possibili future situazioni di incongruenza e quindi di stallo, la procedura di valutazione ambientale strategica possa essere anticipata dalla redazione da parte dell'Autorità portuale, in collaborazione ed in parallelo con gli organi preposti alla valutazione finale, di uno studio di impatto ambientale (S.I.A.)<sup>148</sup>. Quest'ultimo, dal quale non discendono effetti vincolanti per le definitive valutazioni da operarsi in sede di V.A.S. e V.I.A., rappresenta, infatti, e comunque, un fondamentale apporto collaborativo di cui non potrà non essere tenuto adeguato conto.

---

<sup>146</sup> Riassumendo, dunque, l'iter procedimentale diretto all'adozione del piano regolatore portuale si articola nella seguenti fasi: i) elaborazione del piano da parte del Segretario generale, il quale si avvale dell'ausilio della Segreteria tecnico-operativa; ii) acquisizione dell'intesa tra Comune/i interessato/i; iii) adozione del piano da parte del Comitato portuale, su proposta del Presidente dell'Autorità portuale; iv) trasmissione del piano al Consiglio superiore dei lavori pubblici affinché questo esprima il proprio parere entro 45 giorni; v) assoggettamento del piano alla V.I.A.; vi) approvazione finale del piano da parte della Regione interessata.

<sup>147</sup> Questo risulta confermato dal fatto che, nel disegno di modifica della Legge 84/94 proposto dal Comitato ristretto per i disegni di legge nn. 143, 263, 754, 2403, la procedura della V.A.S. viene specificatamente inserita nell'articolo 3, il quale sostituisce l'articolo 5 della legge 84/94, ed essa precede sia l'adozione del Piano Regolatore portuale che il raggiungimento dell'intesa.

<sup>148</sup> Già previsto dalle "Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali".

Una volta predisposto ed impostato lo Studio di impatto ambientale, si effettua la comunicazione al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare dell'inizio del S.I.A. per ottenere la nomina di "osservatori" che hanno il compito di eseguire un iniziale processo di *screening* del rapporto piano-ambiente. Lo studio di impatto ambientale viene redatto in relazione allo sviluppo del piano regolatore del porto per poter effettuare la richiesta della pronuncia di compatibilità ambientale al Ministero dell'Ambiente e al Ministero dei Beni Culturali ed istanza alla Regione interessata. Tale studio deve introdurre idonei elementi per la valutazione ambientale e perciò si ritiene essenziale definire i requisiti ambientali dell'opera, verificare l'armonia tra i piani ed i programmi, garantire la tutela delle popolazioni coinvolte e delle risorse non rinnovabili, affrontare le problematiche con le relative soluzioni.

La valutazione ambientale viene rimandata alla Regione interessata: ecco perché è necessaria una conformità del piano portuale con ogni strumento di governo del territorio di competenza del suddetto ente<sup>149</sup>.

L'aver ricondotto in capo alla Regione il controllo ambientale del piano portuale ne ha accentuato il ruolo, a tal punto da poterle riconoscere un'incidenza sostanzialmente equiordinata a quella del Comune (che si esplica nell'intesa) e dello Stato (le cui scelte fin dall'origine condizionano la volontà pianificatoria dell'Autorità portuale). Qualora risulti insuperabile il vaglio regionale, sarà comunque consentito far ricorso alle eccezionali procedure derogatorie che assistono la realizzazione delle opere di grande

---

<sup>149</sup> Si ritiene che tale riscontro già sia intervenuto in occasione della conferenza preliminare dei servizi, semplificando così il raffronto finale.

infrastrutturazione: questo rimedio è applicabile solo nel caso in cui si rendano indispensabili, secondo il giudizio statale, gli interventi proposti.

“L’indicato percorso, peraltro, sembra proprio quello che tendenzialmente è stato finora privilegiato nella maggioranza dei casi, così pervenendosi, da un lato, alla realizzazione di quegli obiettivi urgenti al punto da non ammettere ritardi ma, dall’altro, dando così luogo ad un disorganico modo di operare, aggravando quella difficile convivenza territoriale che l’intera, complessa procedura delineata dalla Legge 84/1994 intende preservare”<sup>150</sup>.

Al fine di rafforzare gli organi centrali, nell’espletamento della valutazione ambientale del piano regolatore portuale, particolare attenzione deve riservarsi alla possibile incidenza degli interventi ivi previsti su eventuali aree tutelate dalla Direttiva CEE n. 92/43 del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (c.d. Direttiva “*Habitat*”). Per ciò che concerne la sua normativa interna di recepimento (il D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, modificato ed integrato dal D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120) ha espressamente sancito l’obbligo per tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale, compresi dunque i piani regolatori dei porti, di avere riguardo agli effetti che gli interventi in essi previsti possono determinare sotto il profilo naturalistico-ambientale sui siti di importanza comunitaria e sulle zone speciali di conservazione, e ciò anche se si tratta di piani territoriali concernenti aree di diversa natura ma suscettibili comunque di incidere sulle stesse.

---

<sup>150</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 329 e ss..

### **3.4.5. L'approvazione del Piano regolatore portuale**

Il Piano regolatore portuale adottato dal Comitato portuale, dopo aver ottenuto il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici ed aver superato la valutazione ambientale, viene infine approvato dalla Regione territorialmente competente.

L'affidamento a tale ente del potere di approvazione era giustificato dalla circostanza che, durante la metà degli anni novanta, la maggior parte degli atti di pianificazione urbanistica risultava sottoposta ad analoga approvazione.

Attualmente, questa scelta, effettuata dal legislatore con la Legge 84/1994, viene sorretta dalla modifica del Titolo V della Costituzione che, riconducendo la disciplina dei porti come materia di legislazione concorrente, ha riconosciuto un preminente e prevalente ruolo alle Regioni quali enti preposti al governo del territorio, anche per quanto riguarda le funzioni amministrative, così da rispondere in modo implicito, ai principi di adeguatezza e sussidiarietà.

“Se è infatti indiscutibile che i piani regolatori portuali costituiscano anch'essi uno strumento di governo del territorio (presentando, almeno parzialmente, natura di strumenti urbanistici), è altrettanto incontestabile come non possa riconoscersi alla Regione (presente nelle varie fasi del procedimento di adozione del piano in modo poco significativo) un potere in materia portuale di rilievo pari a quello che alla stessa è ordinariamente assegnato in campo urbanistico”<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 331.

L'atto conclusivo del procedimento formativo del piano è quindi l'approvazione, la quale è da intendersi come atto di un'autorità amministrativa volto a conferire piena efficacia ad un provvedimento di un altro soggetto pubblico, sì perfetto ma privo della capacità di esplicare tutti i propri effetti, rappresentando così un autonomo momento integrativo della sua forza giuridica<sup>152</sup>.

Nel caso di specie, la Regione prende comunque parte a momenti del procedimento di adozione: di fatti il Presidente della Giunta regionale è membro del Comitato portuale, ed inoltre, la Regione può intervenire in modo determinante nei procedimenti di variante agli strumenti urbanistici comunali conseguenti all'intesa tra Comune ed Autorità portuale; infine, essa esercita un ruolo fondamentale nella fase di riscontro del piano regolatore dal punto di vista ambientale. Di contro, si deve comunque considerare che il procedimento di valutazione ambientale segue e non precede l'adozione del piano, rappresentando una vera e propria procedura a sé stante<sup>153</sup>.

Il controllo della Regione è mirato a verificare la legittimità circa il rispetto da parte dell'Autorità portuale del corretto "iter" procedimentale previsto dalla legge. Non è consentito alla Regione di sovrapporre la propria volontà a quella dell'Autorità portuale sulla base di interessi generali non urbanistici.

---

<sup>152</sup> Antecedente alla fondamentale ricostruzione dogmatica operata da SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, rist. inalterata, 1964, p.260 e ss., seppur con diverse formulazioni, si riteneva che l'atto controllato e quello di approvazione si fondessero in un unico atto complesso. Attualmente è unanime il rilievo che atto controllato e atto di approvazione costituiscano due attività distinte, sia per contenuto che per interessi tutelati. Per quanto riguarda la natura dell'atto di approvazione, è controversa se sostenere carattere dichiarativo ovvero costitutivo.

<sup>153</sup> Si potrebbe ipotizzare che l'approvazione regionale, oggi, intervenga già nella procedura V.A.S., così da semplificare, assorbendole, quelle valutazioni di merito che l'ordinamento portuale le riconosceva proprio nella fase di riscontro finale.

Diversa è la verifica di coerenza degli elaborati del piano portuale con gli strumenti di governo del territorio e di programmazione economica propri della Regione, che comunque sarebbe opportuno fossero stati già fatti valere in sede di conferenza preliminare dei servizi. Trattasi dei piani paesistici e dei piani territoriali urbanistici con valenza paesaggistica, nonché dei piani di difesa delle coste che sono appunto strumenti di portata generale, ma anche piani a carattere settoriale, anche se dotati di natura sovraordinata rispetto ad ogni altra pianificazione territoriale. La coerenza del piano regolatore portuale con questi piani risulta indispensabile proprio in vista dell'ottenimento dell'approvazione regionale, proprio perché questi sono volti alla salvaguardia di interessi “*sensibili*”, capaci di imporsi ad ogni altro interesse pur costituzionalmente rilevante.

Quanto ai programmi regionali di sviluppo ed ai relativi documenti di programmazione economica, essi hanno una minore coerenza, ma la Regione deve necessariamente tenerli in considerazione, pur potendo prescindere in vista del raggiungimento di obiettivi economico-finanziari di carattere ultraregionale, in quanto molte delle opere con queste caratteristiche sono eseguite attraverso finanziamenti statali.

L'aver introdotto l'approvazione prevista dall'articolo 5, 4° comma della Legge 84/1994 implica che con essa (salvo contrarie disposizioni legislative regionali)<sup>154</sup> non possano essere introdotte modifiche d'ufficio al piano regolatore portuale, neanche per

---

<sup>154</sup> La Legge Regione Liguria 12 marzo 2003, n. 9 stabilisce, all'articolo 1, comma 2, che “*in sede di approvazione del Piano regolatore portuale, la regione apporta modifiche in relazione alle previsioni degli strumenti di pianificazione o di programmazione vigenti od adottati, nonché in relazione alle competenze di tutela del paesaggio e dell'ambiente con particolari riferimento alla sostenibilità e al bilancio ambientale delle relative scelte*”.

adeguarlo a strumenti di governo del territorio ovvero economico-finanziari a carattere sovraordinato.

### **3.5 Misure di semplificazione nel coordinamento degli strumenti pianificatori**

Dall'analisi fin qui condotta, è emerso come il piano regolatore portuale possieda delle caratteristiche del tutto peculiari: in primo luogo, se ne rileva l'unitarietà, nel senso che esso è volto a disciplinare l'ambito portuale nel suo complesso, non incidendo su tale aspetto l'indispensabile opera di distinzione tra il sub ambito operativo e quello di interazione eseguita.

In secondo luogo, il piano regolatore portuale possiede carattere di esclusività, dovuto dal fatto che, una volta intervenuta la sua disciplina, si preclude l'intervento di altre regolamentazioni, sia generali che di settore. Questo aspetto risulta di più facile comprensione, in riferimento al fatto che una volta che il piano dell'Autorità portuale sia divenuto efficace è preclusa al Comune ogni trasformazione unilaterale dell'assetto raggiunto: dalla partecipazione di tutti i soggetti interessati alla formazione del piano, sembra discendere la conseguenza che, in via ordinaria, ad alcuno di questi sia consentito modificarne il contenuto, se non attraverso iniziative volte ad una sua variazione ovvero in caso di interventi di emergenza.

In terzo luogo, il piano regolatore portuale persegue contemporaneamente finalità di progresso economico e di carattere strettamente urbanistico. Una volta raggiunta l'intesa con l'Amministrazione civica, l'Autorità marittima ha come principale obiettivo quello di sviluppo del traffico marittimo; ma allo stesso tempo, dall'accordo discende un

assetto territoriale conforme agli strumenti urbanistici, risultando soddisfatti anche gli interessi del Comune.

La confluenza delle due finalità in un unico atto pianificatorio ne comporta una necessaria intima connessione, al punto da non consentirne più una precisa demarcazione.

Con tali caratteristiche, risulta difficile ricondurre il piano regolatore portuale alle categorie classiche in cui vengono classificati gli strumenti urbanistici: esso non può essere assimilato a quest'ultimi, diretti alla tutela di una pluralità di interessi equiordinati, poiché l'attività pianificatoria del Piano Regolatore del porto è rivolta al perseguimento in via prioritaria di un unico fine, cioè lo sviluppo portuale.

Proprio la valutazione di finalità pubbliche diverse dallo sviluppo portuale impedisce di classificare il piano regolatore portuale come piano di settore, a loro volta contraddistinti proprio dal perseguimento di una unica e sola finalità<sup>155</sup>.

Per queste ragioni, il piano regolatore, considerando il territorio portuale quale elemento unificante di ogni attività sullo stesso insediata, presenta natura di strumento di governo del territorio "*atipico*"<sup>156</sup>, che, proprio per i caratteri che lo contraddistinguono, può per certi versi essere assimilato ad altri consueti modelli di governo del territorio ma che, nel suo complesso, non è suscettibile di riconduzione in alcuno tra questi.

---

<sup>155</sup> Sembra prevalere l'opinione volta a considerarli quali semplici strumenti di incentivazione economica, laddove le esigenze produttive prevalgano sull'assetto territoriale: tale tesi si rafforza anche in considerazione della riconducibilità del piano portuale tra quelli di settore, salvo non si intenda riconoscere autonoma identità al suo sub ambito operativo, ma tale categoria risulta peraltro caratterizzata dai confini troppo incerti.

<sup>156</sup> Espressione usata da ACQUARONE G., *op. cit.*, p. 381.



A ben vedere, però, il territorio che il piano regolatore deve considerare non si limita solo ed esclusivamente al porto, inteso come luogo di rifugio e come emporio<sup>157</sup>, ma al porto come sistema complesso, che vive e funziona se vive e funziona il contesto in cui è calato. Il contesto, però, come dimostra l'esperienza storica<sup>158</sup>, non è soltanto la città, non è il singolo distretto, ma è l'area vasta: il porto va collegato con il territorio, con altri sistemi quali ferrovie, aeroporti, altri porti, con collegamenti efficienti; “non solo, ma non si può pensare allo sviluppo del sistema territoriale – pianificazione e programmazione territoriale – se non tenendo in considerazione che il territorio non rappresenta un valore in sé, ma assurge a valore per la funzione che, in sede di scelta strategica, a esso si assegna”<sup>159</sup>. Se si vuole che il porto funzioni, tutto il territorio deve essere programmato e pianificato tenendo conto che esiste il porto e in funzione anche del suo sviluppo: le scelte pianificatorie e programmatiche non possono limitarsi alla zonizzazione portuale né alla zonizzazione di ciò che porto non è, ma devono essere scelte che toccano il sistema necessario perché il porto viva.

Il porto dunque non può pianificarsi avendo riguardo solo a ciò che è racchiuso nei suoi confini, ma deve interagire con il territorio, e le sue esigenze non possono non essere tenute presenti nella pianificazione del territorio globalmente inteso.

In definitiva, il porto è componente del sistema complesso, e va inserito, pianificato, programmato, in una con il sistema complesso: non solo territoriale, naturalmente, ma anche di gestione finanziaria e di altri sistemi correlati di trasporto. Esso diviene

---

<sup>157</sup> *supra* Capitolo II, par. 2.2 del presente lavoro.

<sup>158</sup> Per una disamina sull'esperienza storica operata dalla Repubblica di Venezia in considerazione del raccordo tra competenze amministrative, soprattutto programmatiche e pianificatorie, diverse, vd. CACCIAVILLANI C., *L'impatto del sistema portuale sull'assetto territoriale, ambientale, naturalistici*, in *Giustizia amministrativa – Rivista di diritto pubblico*, op. cit..

<sup>159</sup> CACCIAVILLANI C., *op. cit.*.

“materia trasversale”, in quanto coinvolge altre e diverse materie o argomenti, e quindi interferisce con competenze di soggetti istituzionalmente deputati al governo di queste altre materie o argomenti.

La legislazione vigente, come già affrontato, fraziona le competenze tra vari soggetti, e ciò per profili di materie che sono parti di un argomento complesso: pensando proprio ai meccanismi di correlazione tra realtà portuale e realtà extraportuale, tracciati dal legislatore o mancano del tutto (come nel caso della correlazione tra pianificazione portuale e pianificazione del sistema dei trasporti), ovvero sono del tutto insufficienti (proprio come si è analizzato per la correlazione che dovrebbe realizzarsi tra piano portuale e strumento urbanistico generale).

Ma certamente esistono strumenti utilmente impiegabili allo scopo di una disciplina operativa più soddisfacente di quella “materia trasversale” che è il porto: la conferenza dei servizi e gli accordi previsti dalla legge 241/1990, possibili sia tra soggetti pubblici sia tra soggetti pubblici e privati.

Non si può trascurare di considerare che emerge con chiarezza, nella legislazione dell’ultimo decennio, il “principio di consensualità”<sup>160</sup>, che porta alla programmazione negoziata: basti pensare alla Legge 662/1996 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*) e agli strumenti che essa introduce, quali l’intesa istituzionale di programma, l’accordo di programma quadro, il contratto di programma e il contratto d’area, non

---

<sup>160</sup> URBANI P., *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo urbanistica e mercato*, Torino, 2007, p. 19 e ss..

dimenticando che, la consensualità trascina con sé, come strumento indispensabile, la concertazione<sup>161</sup>.

Nello specifico, si ritiene indispensabile creare delle interconnessioni tra titolari di competenze e attribuzioni di reti diverse, ma integranti tutte il sistema di trasporto, e creare interconnessioni con i soggetti che sono deputati alla pianificazione e alle scelte strategiche non meramente infrastrutturali ma generali del territorio, ossia i soggetti di pianificazione urbanistica: in sede di accordi e di concertazione, lo strumento principale per la formazione della quale è la conferenza dei servizi.

Le scelte, dunque, non possono essere operate su tavoli distinti ed in modo frammentario, ma dovrebbero essere assunte in un unico tavolo di conferenza e di conseguente decisione, che abbia ad oggetto l'argomento complesso e non singoli suoi argomenti.

Ciò comporterà, di conseguenza, semplificazione, snellimento ed economicità all'intero procedimento di adozione del piano regolatore portuale.

---

<sup>161</sup> URBANI P., *op. cit.*, p. 19 e ss..

## CAPITOLO IV

### DAL REGIME DEMANIALE MARITTIMO AD UNA POSSIBILE GESTIONE INTEGRATA DELLE COSTE

#### 4.1 Il nuovo concetto di bene demaniale

La categoria di bene pubblico, come è stato sottolineato dalla più autorevole dottrina<sup>162</sup>, viene intesa come comprendente tutti i beni appartenenti allo Stato (o ad altri enti pubblici) e destinati al soddisfacimento di interessi riconducibili ad una collettività pubblica.

Più in particolare, a livello costituzionale il concetto di “*bene pubblico*”<sup>163</sup> è richiamato in due disposizioni, vale a dire l’articolo 42 e l’articolo 119: il primo afferma che “*la proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati*”; il secondo, al sesto comma, precisa che “*i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato*”.

In base al codice civile, invece, i beni pubblici si suddividono in due categorie distinte: beni demaniali e beni patrimoniali, disciplinati rispettivamente dagli articoli 822 e 826 del c.c., cui corrisponde un diverso regime giuridico in relazione all’uso, alla tutela ed alla circolazione.

---

<sup>162</sup> In proposito GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963, in partic. p. 9 e ss. e CASSESE S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, Giuffrè, 1969.

<sup>163</sup> *supra* Capitolo I, par.1.4, nota 41 del presente lavoro.

In particolare, i beni demaniali sono i beni immobili o le universalità di beni mobili che, per natura o per legge, soddisfano direttamente i bisogni collettivi e che, per tale ragione, sono sottoposti ad un regime giuridico peculiare: sono infatti inalienabili, inusucapibili, insuscettibili di espropriazione forzata e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi (*“se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano”* – art. 823 c.c) in quanto per essi “rileva la funzione di interesse pubblico più che l’aspetto e il valore patrimoniale”<sup>164</sup>. Proprio per questi aspetti, in passato, emergeva la concezione ideologica che la proprietà pubblica fosse una proprietà che “non può pertinenere a privati”<sup>165</sup>: infatti, l’idea di appartenenza necessaria al soggetto pubblico e della incommerciabilità dei beni aveva legittimato da un lato il ricorso indiscriminato all’uso gratuito, all’uso governativo (ossia edifici demaniali destinati a pubblici uffici), o all’uso concessorio con canoni privi di un qualche significato economico, dall’altro una ricognizione inventariale sommaria e non aggiornata che aveva consentito fenomeni di abusivismo<sup>166</sup> e di privatizzazione di terreni e di edifici demaniali<sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> OPPO G., *Patrimonio dello Stato e società per azioni*, in Riv. dir. civ., 2002., II, p. 495.

<sup>165</sup> CASSESE S., *La proprietà pubblica*, in *Bollettino dell’economia pubblica*, 1968, p. 6 e ss..

<sup>166</sup> Il fenomeno ha assunto dimensioni rilevanti soprattutto sul demanio marittimo ed idrico: per un quadro completo delle fattispecie di utilizzazione “abusiva” dei beni demaniali vd. COLOMBINI G., *La fenomenologia dell’uso privato nella gestione delle coste*, in *Amm. e Contab. Stato ed enti pubblici*, 1980, n. 1-2; GRECO N. – GHELARDUCCI F., *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, 1973, p. 192 e ss..

<sup>167</sup> Il fenomeno di utilizzazione del bene in assenza di titolo giuridico di legittimazione, ovvero di utilizzazione in difformità, od ancora di abusivismo edilizio su suolo demaniale erano stati favoriti dalle separazione delle attribuzioni di inventariazione (ricognizione) da quelle di gestione (utilizzazione): per un’analisi ricostruttiva delle modifiche del modello organizzativo vd. BANI E., *Le strutture per la gestione delle dismissioni immobiliari dello Stato e per la “valorizzazione del patrimonio pubblico”*, in COLOMBINI G. (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 155 e ss..

Dagli anni '90 ad oggi molte cose sono cambiate, basti pensare alla riforma del Titolo V della Costituzione, alla riforma dell'organizzazione dei ministeri, ma anche, da un punto di vista dell'integrazione economica europea, al mercato unico, alle liberalizzazioni e all'Eurosistema, da cui è derivata la riforma del bilancio e del rendiconto generale dello Stato.

Le riforme richiamate hanno destato l'attenzione del legislatore sul tema dei beni, non tanto sugli aspetti di organizzazione, di gestione economica e di tutela, quanto sulla crescita incontrollata del debito pubblico da un lato ed il rispetto degli obblighi comunitari dall'altro, che hanno sollevato il problema del reperimento delle risorse. La soluzione è stata fornita dando inizio ad un percorso legislativo di costruzione dell'equilibrio delle finanze pubbliche nazionali attraverso la privatizzazione di interi settori dell'economia pubblica ed il riconoscimento in capo allo Stato della funzione di regolazione, percorso dal quale non potevano ovviamente essere inclusi i beni pubblici materiali. Nell'indicare i beni oggetto di privatizzazione, si faceva esclusivo riferimento ai beni patrimoniali disponibili, cioè quei beni commerciabili e dunque contabilmente suscettibili di valutazione economica, escludendo pertanto sia i beni demaniali sia i beni destinati ad un pubblico servizio o ad una pubblica funzione. In sostanza le dismissioni di quegli anni, concernevano i beni disponibili dello Stato, degli enti previdenziali e degli enti territoriali estendendosi ai demaniali od ai patrimoniali indisponibili soltanto nei casi in cui vi fosse stata la sdemanializzazione o la cessazione del vincolo di destinazione, ai sensi di quanto stabilito dal codice civile e dalla normativa speciale

prevista per le singole categorie di beni demaniali e patrimoniali indisponibili<sup>168</sup>. A partire dagli inizi degli anni 2000, la privatizzazione ha invece assunto modalità molto più complesse che hanno investito sia i modelli della amministrazione dei beni, sia le modalità di trasferimento della titolarità del bene dalla sfera pubblica a quella privata, attraverso il ricorso a strumenti di finanza innovativa (cartolarizzazioni e fondi immobiliari chiusi).

“Una volta assodato che i processi di privatizzazione inerenti gli aspetti soggettivi hanno dato luogo a peculiari figure giuridiche che si muovono tra il diritto pubblico ed il diritto privato e che il superamento dell’assolutezza dogmatica della proprietà è compatibile con il sistema costituzionale delineato dall’articolo 42 Cost., l’attenzione si è focalizzata sulla garanzia della permanenza del vincolo di destinazione pubblica”<sup>169</sup>. Quello che in questa sede rileva è che tanto più si attenua il rilievo dell’appartenenza pubblica quanto più lo statuto giuridico dei beni pubblici deve basarsi “sull’apprezzamento della funzione in modo che il rispetto del vincolo di destinazione diventi garanzia del rispetto delle finalità proprie dei beni medesimi”. In questa direzione si è dunque consolidato un orientamento dottrinario e giurisprudenziale che è giunto a teorizzare “un modello normativo, il quale rende necessaria la costruzione di una dottrina dei beni pubblici del tutto diversa da quella tradizionale che forse trova riferimento nella categoria dei beni di *interesse pubblico* ove scompare il profilo

---

<sup>168</sup> COLOMBINI G., *Alienazione del patrimonio dello Stato*, in *Democrazia e diritto*, 2003.

<sup>169</sup> COLOMBINI G. (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica*, *op. cit.*, p. 26.

dominicale e diviene entrante il profilo della destinazione del bene allo scopo di pubblico interesse e della disciplina tesa a garantirlo”<sup>170</sup>.

In sostanza, pur non venendo meno la disciplina pubblicistica della proprietà pubblica, incentrata sulla delineazione di specifici statuti proprietari, propri di ciascun bene, si sta progressivamente dissolvendo il binomio appartenenza pubblica - funzione pubblica del bene al quale si riconduceva, nel sistema del codice civile del 1942, la funzione di garanzia del corretto assolvimento della funzione pubblica.

Questo sistema di gestione scardina e mette in discussione il corollario della necessaria coincidenza fra proprietà pubblica ed uso pubblico del bene da cui derivavano altresì i successivi postulati della inalienabilità ed inusucapibilità del bene, nonché dell'impossibilità di costituire su di esso diritti a favore di terzi<sup>171</sup>.

“Il sistema che si va oggi delineando mette in discussione tale assioma, posto che parte dal presupposto che il passaggio di titolarità del bene non necessariamente ne snatura la funzione e, soprattutto, che una gestione esclusivamente pubblica della proprietà non ne garantisce di per sé un utilizzo conforme all'interesse pubblico, tanto più se quest'ultimo viene interpretato quale interesse al risultato di gestione economicamente valutabile. In questa direzione si è voluto adeguare il sistema di

---

<sup>170</sup> CERULLI IRELLI V., *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, in *Annuario AIPDA 2003*, Milano, 2004, p. 9 e ss. Sul versante della giurisprudenza vd. Cons Stato, Sez. IV, 13 febbraio 2008, Sentenza n. 5, nella quale si afferma che la trasformazione dell'Anas in ente pubblico economico non comporta la trasformazione delle strade e delle relative pertinenze in meri beni disponibili automaticamente assoggettati al regime privatistico.

<sup>171</sup> CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 418 individua un regime di “proprietà riservata al bene”.



gestione dei beni alla realtà economica ed al progressivo delinarsi di un nuovo assetto dei poteri di gestione sul bene e di responsabilità per i risultati economici conseguiti”<sup>172</sup>.

#### **4.1.1. Il rapporto tra la demanialità marittima e quella portuale**

L’articolo 822, 1° comma, del Codice civile recita: “*appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico, il lido del mare, le spiagge, le rade e i porti...*”. Questa determinazione trova una specificazione e, sotto taluni profili, un completamento, nell’articolo 28 del Codice della Navigazione, il quale così si esprime: “*fanno parte del demanio marittimo: a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell’anno comunicano liberamente col mare; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo*”<sup>173</sup>.

Ebbene, il Codice civile ed il Codice della Navigazione, storicamente, provvidero a confermare l’inclusione nella più larga e generale categoria dell’appartenenza demaniale di una sottile e continua linea di territorio costiero articolato in “beni” nominativamente diversi, ma tutti ritenuti necessari per il soddisfacimento dei “pubblici usi del mare”.

Tradizionalmente, i “pubblici usi del mare” venivano identificati, naturalmente, nella navigazione, nella balneazione, nella pesca (vista allora principalmente, se non

---

<sup>172</sup> MARTINI F., *Beni pubblici e governo del territorio. Criticità e prospettive aperte dalla nuova configurazione delle società di trasformazione urbana*, in COLOMBINI G. (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica*, op. cit., p. 197 e ss..

<sup>173</sup> Una descrizione “corretta” di tali beni richiederebbe un’ ampia e complessa serie di riferimenti alle varie posizioni, dottrinali e giurisprudenziali, tese ad individuare significato e limiti spaziali dei singoli beni: per una sintetica individuazione definitiva di questi, vd. GRECO N., *La gestione integrata delle coste*, cit., p. 104 e ss..

esclusivamente, come attività artigianale), nella difesa militare (emblemizzata nel correre lungo le coste del confine dello Stato, ma fortemente legata alle concezioni tecniche e strategiche dell'epoca), nella cantieristica (attività tendenzialmente industriale, ma legata funzionalmente sia alla navigazione sia al mantenimento delle flotte militari); oggi, anche per effetto di ulteriori normative riguardanti questo settore<sup>174</sup>, “i pubblici usi del mare” sono intesi in un più ampio senso che comprende, oltre a quelli in precedenza elencati, anche il turismo, la fruizione del tempo libero e della natura e la pratica di attività sportive<sup>175</sup>.

La definizione di demanio marittimo<sup>176</sup> come una sottile e fragile linea di congiunzione tra terra e mare, è dunque una definizione naturalistica, cioè legata all'effettiva esistenza e consistenza dei beni in natura, sicché i confini del demanio risultano mobili<sup>177</sup>, in corrispondenza con le modificazioni che si verificano in conseguenza di fenomeni come l'apporto di materiali da parte dei corsi d'acqua o, viceversa, l'erosione costiera dovuta alle mareggiate.

La separazione gestionale ed anche concettuale della demanialità portuale dal rimanente demanio marittimo, risalente ben addietro nel tempo e che i codici del 1942

---

<sup>174</sup> Esemplificativo risulta il D.L. n. 400/1993, articolo 1, che elenca una serie di funzioni per le quali possono essere rilasciate le concessioni, nonché alcune normative di protezione dell'ambiente come quelle sulle aree marine protette e le riserve marine.

<sup>175</sup> Sull'evoluzione degli interessi pubblici cui è destinato il regime demaniale marittimo e la conseguente teorizzazione di una sub categoria definita “demanio costiero”, vd. TACCOGNA G., *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, in *Dir. mar.*, 2003, p. 1487; MAESTRONI A., *Demanio marittimo: tutela delle coste e diritti di uso collettivo*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 963; CORBINO M.L., *Il demanio marittimo, nuovi profili funzionali*, Milano, 1990.

<sup>176</sup> In generale sul regime del demanio marittimo: QUERCI F.A., *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 92; CAMARDA G., *Lezioni in tema di demanio marittimo*, Palermo, 1985; ANGELONE C., *Il demanio marittimo: rassegna sistematica di giurisprudenza*, Milano, 1999.

<sup>177</sup> Sull'estensione della demanialità marittima, vd. RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, vol. I, 1, Milano, 1987, p. 672 e ss., nonché la rassegna di TACCOGNA G., in *Dir. mar.*, 2006, p. 1162.

avevano solo superficialmente tentato di ricucire, non pare abbia portato ad alcun successo.

L'ambito portuale va collegato con il territorio, con altri sistemi quali ferrovie, aeroporti, altri porti, con collegamenti efficienti; se si vuole che il porto funzioni, tutto il territorio deve essere programmato e pianificato tenendo conto che esiste il porto ed in funzione anche del suo sviluppo: le scelte pianificatorie e programmatiche non possono limitarsi alla zonizzazione portuale né alla zonizzazione di ciò che si trova all'esterno dei confini portuali (cioè di ciò che porto non è), ma devono essere scelte che toccano l'intero sistema necessario perché il porto viva<sup>178</sup>.

La pianificazione degli scali marittimi non può prescindere dal raccordo delle proprie previsioni con quelle contenute in altri atti pianificatori contermini, così come dovranno essere rispettati i limiti derivanti dall'osservanza delle discipline (generali o settoriali) a carattere sovraordinato: basti, ad esempio, pensare alle grandi infrastrutture, le quali possiedono tutte le caratteristiche per essere incluse tra quelle “*strategiche e di preminente interesse nazionale*” indicate nell'articolo 1 della Legge 21 dicembre 2001, n. 443<sup>179</sup>: il loro carattere risulta indispensabile tanto alla modernizzazione ed allo sviluppo del paese quanto ad assicurare efficienza funzionale ed operativa all'intero sistema portuale.

L'inclusione di una delle appena ricordate grandi infrastrutture nel relativo programma comporta, a sua volta, l'automatica integrazione del Piano generale dei

---

<sup>178</sup> Argomento ampiamente trattato nel Capitolo III, par. 3.5 del presente lavoro.

<sup>179</sup> Definizione ripresa poi dall'articolo 1 del D.Lgs. n. 190/2002, oggi parzialmente riprodotto nell'articolo 161 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 “*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*”.

trasporti<sup>180</sup>, che ne costituisce uno dei parametri di riferimento, poiché in una logica di sistema di rete avente carattere dinamico, il Piano è un atto di indirizzo generale del settore che individua approfondimenti necessari e metodi per scelte successive, le quali non possono essere intraprese senza considerare gli aspetti economici che sono alla base degli strumenti di pianificazione e programmazione dei trasporti adottati nelle diverse scale territoriali e alle previsioni relative a singole infrastrutture di trasporto di interesse nazionale.

Poiché opere di siffatto rilievo sono destinate ad incidere sulla pianificazione urbanistica di tutti quei Comuni il cui territorio risulti interessato dal corrispondente tracciato (comprese le fasce di rispetto ed il regime di salvaguardia), l'articolo 165, comma 7, del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 prevede che l'approvazione dei relativi progetti, già in fase preliminare, ne assorba la procedura di valutazione ambientale e perfezioni ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato-Regione sulla loro localizzazione, producendo l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati<sup>181</sup>.

Diversa situazione<sup>182</sup> potrebbe riscontrarsi ove si manifestasse l'esigenza di asservire all'esercizio di attività marittime, aree collocate all'esterno della circoscrizione portuale, così postulandosi procedure di variante dello strumento urbanistico ed eventuali atti ablativi delle proprietà coinvolte: in tali circostanze dovrebbe scongiurarsi

---

<sup>180</sup> *supra* Capitolo II, par. 2.1.1. del presente lavoro.

<sup>181</sup> MORBIDELLI G., *La localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici tra Stato e Regioni*, in *Titolo V della Costituzione e opera pubblica*, Rimini, 2003, p. 45 e ss..

<sup>182</sup> Così come osservato da CAIANELLO V., *Pianificazione dei porti e pianificazione urbanistica: strumenti giuridici di coordinamento*, *op. cit.*, p. 1580; PERICU G., voce "*Porto (navigazione marittima)*", *op. cit.*, p. 432.

una soluzione autoritativa, perseguendosi con determinazione la via dell'intesa così da giungere all'auspicato risultato in via di leale collaborazione<sup>183</sup>.

Per tali ragioni, ci si può fin da ora domandare come sarebbe possibile una corretta pianificazione non solo delle zone costiere, ma dell'intero territorio peninsulare ed insulare italiano, se gli ambiti portuali continuassero ad essere considerati essenzialmente in una accezione solo modernizzata del tradizionale "rifugio", significando cioè la loro caratteristica di punto terminale di traffici marittimi, articolato ed attrezzato da un punto di vista imprenditoriale e gestionale a questo scopo, ma scarsamente collegato sotto il profilo urbanistico al resto del territorio.

#### **4.1.2. Gli strumenti urbanistici ed il loro legame con il demanio marittimo**

Le politiche sugli usi del demanio marittimo, sulla disciplina del turismo, della pesca, ecc. hanno un'incidenza territoriale, sia perché il demanio rappresenta una parte del territorio, sia perché esse influenzano anche gli usi del territorio non demaniale in prossimità della costa (basti pensare ai manufatti funzionali a dette politiche: impianti sportivi, insediamenti turistici, mercati ittici, ecc.) e, in aggiunta, il governo del territorio dell'entroterra si ripercuote in tali zone (ad esempio, l'apporto di materiali inerti geologici, l'inquinamento dei corsi d'acqua, ecc.).

Tutto ciò viene regolato dai generali strumenti amministrativi per la pianificazione degli usi e delle trasformazioni del territorio<sup>184</sup>, i quali originariamente si basavano

---

<sup>183</sup> ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle Autorità portuali*, op. cit., p. 203; il tema dell'intesa tra Comune ed Autorità Portuale è stato anche trattato nel Capitolo III, par. 3.4.1. del presente lavoro.

secondo un rigido criterio “a cascata”<sup>185</sup> ed ora, invece si sono sensibilmente flessibilizzatosi.<sup>186</sup>

L’effettività e l’efficacia di politiche per la gestione integrata della costa, sotto i profili degli usi del demanio marittimo, del turismo, della pesca, nonché delle “conseguenze” prodotte dall’entroterra, dipende dunque in misura rilevante anche dall’organizzazione delle funzioni e delle possibilità di sfruttamento del territorio previste dagli anzidetti strumenti di pianificazione e governo del territorio stesso, nel quadro degli indirizzi politico-amministrativi delle comunità regionali, provinciali e locali.

Occorre che le esigenze di settore siano ben individuate nei vari piani e programmi settoriali e che di questi si tenga conto nella gestione generale del territorio; d’altra parte quest’ultima può imporre condizionamenti alla gestione integrata della costa in funzione degli interessi pubblici diversi ed ulteriori (ad esempio, l’espansione urbana, lo sviluppo produttivo e agricolo; l’organizzazione delle infrastrutture e delle reti di interesse generale, ecc.).

A tal riguardo e sul piano della tutela delle coste occorre segnalare la disciplina di tutela del paesaggio<sup>187</sup>, contenuta nel Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, che

---

<sup>184</sup> Sulla disciplina territoriale ed urbanistica della costa e della fascia demaniale, vd. TACCOGNA G., *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, op. cit., p. 1484; ANGELONE C., *I poteri concorrenti sul demanio marittimo e nel mare territoriale*, in *Dir. mar.*, 2001, p. 305; CAIANELLO V., op. cit., p. 1572; GRECO N., *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1981.

<sup>185</sup> *supra* Capitolo I, par. 1.1, nota 4 del presente lavoro.

<sup>186</sup> Una estrema sintesi inerente i recenti e flessibili strumenti amministrativi per la pianificazione degli usi e delle trasformazioni del territorio è fornita da TACCOGNA G., *Gli strumenti giuridici al servizio di una politica per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della costa*, in *Quaderni Regionali*, 2007, n° 3 settembre-dicembre.

<sup>187</sup> Sull’attuale disciplina vd. AMOROSINO S., *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010; SANDULLI A.M.(a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006; SANDULLI A.M., *La pianificazione paesaggistica: prospettive di riforma*, in *Nuova rass.*, 2006, p. 600 e ss.;

influisce notevolmente sulla loro gestione integrata, attese le limitazioni degli usi del territorio che ne derivano e le opportunità di sviluppo turistico - naturalistico.

Anche la Corte Costituzionale è intervenuta con una sentenza particolarmente importante, concernente le modifiche del 2006 al Codice dei beni culturali e del paesaggio, affermando che il paesaggio costituisce un valore primario e assoluto (Sentenza n. 367 del 7 novembre 2007), e precisando che l'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle bellezze naturali, ma l'insieme delle cose, dei beni materiali, o le loro composizioni, considerati come parti del tutto<sup>188</sup>, che presentano un valore paesaggistico<sup>189</sup>.

L'individuazione dei beni da sottoporre a tutela paesaggistica può avvenire con atto amministrativo specifico, ma rispetto a talune categorie di beni, come le coste, questa tutela è sottoposta, *ex lege* (articolo 142 del D. L.vo 42/2003): sicché, per l'intero territorio nazionale, le coste sono soggette a tutela paesaggistica con riguardo ad una fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia, verso l'entroterra (salvo che per determinati tratti, come quelli occupati da centri urbani).

---

CARACCIOLO LA GROTTIERA E., *Osservazioni sui limiti alle attività economiche derivanti da esigenze di tutela paesaggistica ed ambientale*, in *Foro amm.*, - C.d.s., 2005, p. 481 e ss.; URBANI P., *La pianificazione paesaggistica*, in *Giust. Amm.*, 2004, p. 726 e ss..

<sup>188</sup> Da ultimo Corte Cost., 7 novembre 2007, n. 367 (rel. MADDALENA) in *Riv. giur. ambiente*, con nota di DI DIO F., *Lo Stato protagonista nella tutela del paesaggio: la Consulta avvia l'ultima riforma del Codice dei beni culturali e del paesaggio*; Corte Cost., 14 novembre 2007, n. 378, in *Foro amm. - C.d.S.*, 2007, 1, p. 3017 e ss.; Corte cost., 22 luglio 2009, n. 225 (rel MADDALENA), in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 6, p. 936 e ss., con nota di CIOFFI A., *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di Corte Cost. n. 225 del 2009*.

<sup>189</sup> Con riferimento alle competenze legislative di Stato e Regioni in materiai, vd. Capitolo I, par. 1.1.1. del presente lavoro.

Ciò comporta che lo sfruttamento antropico delle coste possa essere limitato e condizionato, in via amministrativa attraverso piani paesaggistici<sup>190</sup> ed attraverso il potere di rilascio/diniego delle autorizzazioni per le modifiche dello stato dei luoghi con incidenza sul paesaggio stesso, al fine di proteggere, conservare ed esaltare il loro valore paesaggistico - ambientale, nell'ambito di politiche per la gestione integrata delle coste.

Per parte del demanio costiero, la disciplina urbanistica<sup>191</sup> passa attraverso: il “Piano generale di difesa delle coste e del mare”, previsto dall’articolo 1 della Legge 979/1982<sup>192</sup> (e gli strumenti attuativi); i piani territoriali; gli strumenti specifici, come il piano regionale di utilizzazione delle aree demaniali; altri strumenti previsti dalla legislazione regionale, come il piano regionale dei porti e degli approdi turistici della Regione Toscana (Legge regionale 68/1997), ovvero il programma del sistema portuale per gli scali a livello regionale ed interregionale introdotto in Puglia (Legge regionale 20/2000) e nel Lazio (Legge regionale 14/1999); gli strumenti comunali, generali ed attuativi; ulteriori strumenti specifici, di livello comunale, come i piani di spiaggia (l.r. Abruzzo n. 141/1997) o di arenile (l.r. Emilia Romagna n. 9/2000) o i piani particolareggiati di arenile (l.r. Veneto n. 33/2002) o i piani di utilizzazione degli arenili (l.r. Lazio n. 9/2002).

La saldatura tra urbanistica e demanio è dunque forte, ma con tale frammentarietà di strumenti e di competenze, regioni e comuni sono chiamati a stabilire, ad esempio, quanto il demanio marittimo debba essere “infrastrutturato” e quanto, invece, debba

---

<sup>190</sup> ALCARO L., TARDELLI T., *La tutela delle zone costiere tra pianificazione urbanistica e norme di salvaguardia paesaggistico - ambientale*, in *Nuova rass.*, 2005, p. 346 e ss..

<sup>191</sup> Per ANGELONE C., *Le costruzioni in mare: concessione edilizia e autorizzazione paesaggistica*, in *Dir. mar.*, 2002, p. 200, la prassi dimostra che la disciplina urbanistica non è stata sempre particolarmente intensa nel passato.

<sup>192</sup> CASANOVA M., *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, 1986.



restare allo stato naturale e libero; quanto debba essere “privatizzato” con il rilascio di concessioni e quanto debba restare in regime di uso generale: si dovrebbe auspicare una riduzione dei livelli e del numero di piani: la regione dovrebbe cercare di eliminare i piani generali ed i piani di settore, per arrivare ad una pianificazione universale del territorio, che comprenda anche il demanio marittimo, ossia ad un solo piano che comprenda ogni profilo<sup>193</sup>.

#### **4.1.3. La mancata realizzazione del Piano generale di difesa del mare e delle coste**

Il primo articolo della Legge sulla difesa del mare n. 979/1982 attribuisce al Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare<sup>194</sup> il compito di attuare una politica orientata alla protezione dell’ambiente marino e alla prevenzione degli effetti dannosi alle risorse del mare, provvedendo alla formazione, d’intesa con le Regioni e previa approvazione del CIPE, del piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall’inquinamento.

Il piano, di durata non inferiore a 5 anni, costituisce il principale strumento di programmazione e pianificazione nazionale a difesa dell’ambiente marino.

Il suo ruolo non si esaurisce nella formulazione di regole e prescrizioni volte alla conservazione dello stato delle risorse idriche marine al momento dell’approvazione del piano medesimo, ma anche nell’assolvere alla sua funzione programmatoria mediante la

---

<sup>193</sup> In tema SCOCA F., *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *La gestione del demanio*, Milano, 2002.

<sup>194</sup> Fino all’entrata in vigore della legge n. 537/1993 l’attribuzione era in favore del Ministero della Marina Mercantile.

previsione dei potenziali eventi pericolosi per lo stato ambientale del mare, nonché delle iniziative necessarie a limitarne e contrastarne gli effetti: infatti, per quanto concerne la gestione di eventuali incidenti inquinanti, la legge quadro stabilisce che il Ministero dell'Ambiente provveda, in concorso con gli enti pubblici territoriali, all'organizzazione del pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti causati da incidenti, assegnando in modo flessibile le competenze tra una pluralità di attori, il cui coinvolgimento nella gestione del fenomeno inquinante si individua in funzione della gravità dell'evento<sup>195</sup>.

Per quanto concerne il procedimento di approvazione di tale piano la legge n. 979/1982 prevede un procedimento alquanto articolato<sup>196</sup>, che mira a raggiungere “un assetto condiviso delle scelte in tema di tutela del mare, sulla scorta di un presupposto facilmente intuibile: l'idea che a livello regionale risieda una concreta ed approfondita conoscenza delle peculiarità dell'ambiente marino, e dunque degli interventi di salvaguardia di cui esso possa necessitare.

---

<sup>195</sup> La gestione di queste evenienze si concretizza secondo le procedure dettate, a livello nazionale, dal piano di pronto intervento predisposto dal Ministero, e poi specificate da un piano di intervento operativo di livello locale. Al verificarsi dell'incidente, la legge prevede che sia informata immediatamente l'Autorità marittima competente e sia adottata ogni misura idonea a ridurre i danni. Laddove il pericolo di inquinamento o l'inquinamento prodottosi sia tale da determinare una situazione di emergenza, l'autorità marittima potrà dichiarare lo stato di emergenza, dandone immediata comunicazione al Ministero dell'Ambiente. Quest'ultimo, nel caso in cui l'emergenza non sia fronteggiabile con i mezzi a propria disposizione, chiede al Dipartimento della protezione civile presso la presidenza del Consiglio dei Ministri di promuovere la dichiarazione di emergenza nazionale e di assumere, contestualmente, la direzione delle operazioni di disinquinamento.

<sup>196</sup> Il Ministro dell'Ambiente comunica le proposte di piano alle singole Regioni. Entro 60 giorni da tale comunicazione il Ministro deve ottenere il parere (obbligatorio ma non vincolante) di una Commissione consultiva interregionale composta dai presidenti delle varie giunte, al fine di definire e coordinare le osservazioni e le istanze provenienti dalle singole realtà regionali. Entro i 30 giorni successivi all'emanazione del parere, le Regioni possono esprimere il loro motivato avviso sulle proposte ministeriali, così come risultanti dalle modifiche eventualmente apposte in seguito al rilascio del parere da parte della Commissione. Il piano è infine approvato dal Ministero con apposito decreto.

Il piano, quindi, pur assumendo a tutti gli effetti la fisionomia di un piano nazionale (per genesi ed ambito di efficacia), costituisce pur sempre il prodotto di un circuito dialogico cui partecipano diversi livelli di governo del territorio, secondo una logica facilmente ascrivibile al canone generalissimo della leale collaborazione”<sup>197</sup>.

Per tale motivo, il piano viene, infatti, inteso come un vero e proprio piano intersettoriale per le zone costiere<sup>198</sup>: esso avrebbe dovuto individuare le azioni prescrittive riguardanti materie di competenza statale (energia, attività industriali, comunicazioni e trasporti, ecc.) e spazi (demanio marittimo) ed indirizzi relativi alla pianificazione degli assetti e degli usi del suolo costiero ed, infine, suggerimenti e raccomandazioni per quello che riguarda altri spazi per le altre materie.

La mancata redazione di questo importante strumento ed il decentramento amministrativo hanno favorito la frammentarietà e la varietà di soluzioni adottate dalle Regioni, sia circa lo strumento di gestione delle aree costiere, sia dei settori amministrativi competenti. L’aspetto positivo è che in questa varietà di soluzioni sono riconoscibili chiari tentativi, da parte di alcune Regioni, di attuare una gestione davvero integrata, anche se con percorsi, modalità e tempi differenti, la cui comune premessa fondamentale è stata il superamento della logica della separatezza e della settorialità: una pianificazione così caratterizzata porterà ad una visione integrata degli usi della risorsa costa accompagnata da una visione sistemica della risorsa stessa.

---

<sup>197</sup> FRACCHIA F. – GIANNELLI A., *La tutela dell’ambiente marino in Italia*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, Giappichelli, numero 2/2011, p. 158.

<sup>198</sup> GRECO N., *La gestione integrata delle coste*, op. cit., p. 348.

#### **4.2 La definizione di Gestione Integrata delle Zone Costiere condivisa dal Protocollo di Madrid del 21 gennaio 2008**

La nozione di Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC) si è consolidata a livello sovranazionale<sup>199</sup>, sulla scia del precursore *Coastal Zone Management Act* introdotto negli Stati Uniti sin dal 1972.

La principale fonte normativa è costituita dal Protocollo sulla gestione integrata delle zone del Mediterraneo, sottoscritto a Madrid il 21 gennaio 2008. Tale Protocollo costituisce un documento attuativo della Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo (Convenzione di Barcellona del 1976) ed è stato elaborato nell'ambito del Piano di azione per il Mediterraneo dell'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente) che, all'articolo 2, fornisce la definizione analitica di questa figura: *“un processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibile delle zone costiere, che tiene conto nel contempo delle fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli utilizzi, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcuni di essi e del loro impatto sulle componenti marine e terrestri”*.

Fin da questa nozione traspaiono i tratti di uno strumento fondamentale in vista di un ridisegno dei modelli di azione praticati dalle amministrazioni pubbliche rispetto al

---

<sup>199</sup> Per una puntuale rassegna delle fonti internazionali, vd. SCOVAZZI T., *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, in *Le risorse del mare e delle coste: ordinamento, amministrazione e gestione integrata* (a cura di GRECO N.), Edistudio, 2010 e GRECO N., *Costituzione e regolamentazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 149.

territorio costiero, per la prima volta assunto oggettualmente quale segmento territoriale omogeneo ad elevata valenza ambientale<sup>200</sup>.

La gestione integrata delle zone costiere si è imposta quale priorità per l'Unione Europea: infatti, ha ricoperto notevole rilievo la Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio del 30 maggio 2002 (2002/413/CE) riferita specificatamente a tale argomento, cui è seguita una importante Comunicazione della Commissione (COM/2007/208 def.). Il concetto di "gestione integrata" è stato inoltre ripreso in alcuni altri documenti comunitari in materia di politiche marittime integrate (tra i più significativi, la Comunicazione della Commissione \_ COM/2007/575/def.\_ inerente "*una politica marittima integrata per l'Unione europea*") ed in materia di pesca e acquacoltura (ad esempio, la Risoluzione del Parlamento europeo del 2 settembre 2008 sulla pesca e l'acquacoltura nel contesto della gestione integrata delle zone costiere in Europa \_ 2008/2014(INI))<sup>201</sup>.

Si sottolinea come gli atti dell'Unione europea volti alla specifica introduzione della nozione di GIZC, non avendo rango formale di direttiva, hanno prodotto scarsi effetti, come si è dovuto riconoscere in occasione di una tornata di verifica effettuata nel 2007<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> BOSCOLO E., *La gestione integrata delle zone costiere in Italia*, op. cit., p. 42.

<sup>201</sup> Cenni alla GIZC si trovano anche nella importante direttiva quadro sulla qualità ambientale delle acque marine e nei documenti sulla strategia europea rispetto al problema del cambiamento climatico.

<sup>202</sup> I vincoli comunitari hanno imposto ai Paesi membri di adottare fin dal 2006 una strategia nazionale di cui in Italia non v'è ancora traccia ed, in occasione della richiesta di un *report* informativo circa lo stato di attuazione della piattaforma comunitaria (Comunicazione della Commissione, "*Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio: Valutazione della gestione integrata delle zone costiere (GIZC) in Europa*", COM (2007)308 def.), l'Italia, in sede UE, non ha neppure dato risposta.

Gli atti dell'Unione hanno comunque costituito il retroterra del Protocollo di Madrid e la stessa Ue ha poi sottoscritto il Protocollo, facendone quindi propri i contenuti, che vengono riproposti con forza agli stati membri.

Il Protocollo non apporta alla predeterminazione di uno specifico e rigoroso modello amministrativo corrispondente alla GIZC: la gestione integrata si configura piuttosto come un risultato complessivo che presuppone un processo di riallineamento allo statuto oggettuale della zona costiera degli eterogenei strumenti amministrativi propri delle diverse tradizioni nazionali (in Italia, ad esempio mantengono un peso preponderante le misure pianificatorie di carattere urbanistico). Il Protocollo, con una formulazione forse troppo debole, si limita a far carico ai governi nazionali di prevedere un quadro comune di norme e assetti amministrativi che dovrebbero fare principalmente leva sul coordinamento tra le diverse amministrazioni titolari di competenze settoriali e tra gli innumerevoli piani che hanno ad oggetto da diverse angolature lo spazio costiero o che esprimono una regolazione delle attività che scaricano esternalità su tale ambito.

Anche la citata raccomandazione comunitaria del 2002 invita a prevedere una “strategia nazionale”<sup>203</sup> da elaborare mediante una combinazione di misure amministrative e di azioni di *soft law*. “L'intento del Protocollo è di propugnare l'estensione uniforme nell'intero bacino mediterraneo di un nuovo paradigma giuridico - amministrativo di tutela e gestione degli arenili costieri, imperniato sull'idea-cardine che, in questi spazi, l'intervento pubblico, a differenza di quanto è accaduto sino ad oggi, debba essere prioritariamente funzionalizzato a garantire un orizzonte di sostenibilità alle molteplici attività antropiche che si concentrano con particolare

---

<sup>203</sup> Capitolo IV, Strategie nazionali della Raccomandazione 2002/413/CE.

intensità (e a volte conflittualità) nella fascia litoranea e generano pressioni atte a perturbare il fragilissimo comparto ecosistemico posto nell'intersezione tra il retroterra e lo spazio marino”<sup>204</sup>.

L'obiettivo del Protocollo è quello di ricondurre ad un orizzonte retto dal principio di responsabilità intergenerazionale, cui il Protocollo pone spesso l'accento, ogni azione atta a scaricare pressioni sulla zona costiera, superando il tradizionale modello articolato per settori amministrativi separati.

Gli effetti che il Protocollo innesta sono principalmente due: il primo attiene alla riconformazione a questo rinnovato ordine valoriale dei diversi strumenti di amministrazione attraverso cui gli stati ordinariamente programmano tale spazio e ne governano le trasformazioni, secondo logiche che sino ad oggi hanno visto la prevalenza degli interessi economici<sup>205</sup>.

Il secondo effetto attiene all' integrazione orizzontale tra questi diversi strumenti che oggi danno luogo ad una gestione gravemente frammentaria, spesso fonte di conflitti tra aspettative d'uso diverse, entro la quale le ragioni ambientali risultano sistematicamente soccombenti. In tal senso dovrebbe registrarsi una convergenza tra le politiche portuali e diportistiche, quelle di gestione del demanio, quelle urbanistiche e paesaggistiche, quelle turistiche, quelle di preservazione delle aree protette e dei siti di interesse comunitario, quelle della pesca e l'elenco potrebbe continuare, così da

---

<sup>204</sup> BOSCOLO E., *op. cit.*, p. 44 e ss..

<sup>205</sup> CERULLI IRELLI V., *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Titolarità pubblica e regolazione dei beni – La dirigenza nel pubblico impiego. Annuario AIPDA*, 2003, Giuffrè, Milano, 2003, p. 24.

comprendere quanto oggi risulta frammentata la gestione del territorio corrispondente alla zona costiera<sup>206</sup>.

#### **4.3 La sostenibilità: il *fil rouge* del modello amministrativo auspicato dal Protocollo**

La gestione integrata delle zone costiere così intesa mette in luce la portata di un vero e proprio cambiamento: dalla logica del prelievo e dello sfruttamento ad un modello di intervento amministrativo volto ad assicurare piena sostenibilità negli usi di una risorsa fondamentale che gli stati mediterranei devono continuare a porre al centro del proprio sviluppo ma devono anche preservare per evitare la dispersione di interi ecosistemi, in modo da continuare a beneficiare dei servizi ambientali da essi prodotti.

Il mutamento costringe, di conseguenza, a rivedere l'impostazione del sistema amministrativo, cresciuto sulla spinta del riconoscimento di una pluralità di interessi, lasciati privi di coordinamento e spesso caratterizzati dalla considerazione delle risorse costiere come una mera piattaforma e non come un elemento di valore.

Il Protocollo identifica, all'articolo 5, gli obiettivi cui deve tendere la GIZC mediante le seguenti proposizioni: *a)* favorire lo sviluppo sostenibile delle zone costiere attraverso la pianificazione razionale delle attività, atta a conciliare lo sviluppo economico, sociale e culturale con il rispetto dell'ambiente e dei paesaggi; *b)* preservare le zone costiere a vantaggio delle generazioni presenti e future; *c)* garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali e, in particolare, delle risorse idriche; *d)* assicurare la conservazione dell'integrità degli ecosistemi, dei paesaggi e della geomorfologia del

---

<sup>206</sup> BOSCOLO E., *op. cit.*, p. 45 e ss..



litorale; e) prevenire e/o ridurre gli effetti dei rischi naturali e, in particolare, dei cambiamenti climatici.

Per raggiungere questi ambiziosi traguardi, il Protocollo identifica alcuni principi generali, i quali dovranno inequivocabilmente *“prendere in considerazione il patrimonio biologico e le dinamiche e il funzionamento naturale della zona intercotidale, nonché la complementarità e l’interdipendenza della parte marina e di quella terrestre, che costituiscono un’unica entità”* ed ai quali l’azione di revisione del modello amministrativo dovrà uniformarsi. Da ciò derivano i tre principi di fondo che possono essere qualificati come i tre pilastri su cui la gestione integrata delle coste dovrebbe reggersi:

- a. l’esigenza che ogni decisione sia informata ad una preventiva verifica della capacità di carico delle zone costiere;
- b. la garanzia di *“un coordinamento istituzionale intersettoriale dei vari servizi amministrativi e autorità regionali e locali competenti per le zone costiere”*;
- c. la previsione di *“una governance appropriata, che consenta alle popolazioni locali e ai soggetti della società civile interessati dalle zone costiere una partecipazione adeguata e tempestiva nell’ambito di un processo decisionale trasparente”*.

Politiche fondate sulla conoscenza e sulla valutazione anticipata degli effetti, politiche intersettoriali, politiche aperte al coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*: ecco lo schema tripolare da cui dovrebbe iniziare la costruzione della “strategia nazionale” per la GIZC.

Il Protocollo si articola poi in una serie di capitoli settoriali, in cui vengono espresse alcune indicazioni di maggior dettaglio con riferimento: alla salvaguardia dalle trasformazioni del territorio costiero (con previsione, tra l'altro, di una generalizzata fascia di inedificabilità della profondità di 100 metri dalla linea corrispondente al livello superiore di marea invernale); alle attività economiche (onde accordare preferenza nella zona costiera a quelle che «*richiedono la prossimità immediata al mare*»), tra le quali il turismo (con il dichiarato obiettivo di favorire forme di fruizione dello spazio costiero alternative e più sostenibili rispetto all'invalso schema balneare: la cd. "monocultura della spiaggia", che nei mesi estivi induce pressioni eccessive sulle spiagge e sui quadranti attigui e in molti luoghi costringe a continui ripascimenti artificiali, in una insensata lotta contro la inarginabile forza erosiva del mare); ai paesaggi costieri (la cui varietà viene riconosciuta come un valore non solo sul piano estetico - formale, ma anche per le valenze identitarie e testimoniali); alle isole (rispetto all'insularità il Protocollo insiste sulle esigenze di protezione, specie rispetto ai rischi rappresentati dall'afflusso turistico incontrollato e dalla marginalizzazione delle micro - comunità autoctone).

Il Protocollo, come si evince dai citati obiettivi e principi, non pone vincoli o limiti all'uso e allo sviluppo delle aree costiere: i suoi principi contemplano la possibilità che sulla fascia costiera si svolga qualsiasi tipo di attività, purché ciò avvenga in maniera sostenibile<sup>207</sup>, attraverso un uso del territorio che non ecceda la capacità di carico degli

---

<sup>207</sup> Sul concetto di sostenibilità vd. DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Torino, 2004; FERRARA R., *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *La tutela dell'ambiente* (a cura di R. FERRARA), Torino, 2006, p. 1 e ss. e FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce*

ecosistemi, cioè la capacità di fornire risorse senza degradarsi, e la loro resilienza<sup>208</sup>, cioè la loro capacità di tornare alla condizione di equilibrio una volta cessata l'azione perturbatrice.

Per fare degli esempi, il Protocollo non identifica unità minime di intervento (sul modello dei distretti idrografici in materia di governo delle acque), non vincola alla istituzione di amministrazioni specializzate di nuovo conio e non impone la previsione di nuove figure pianificatorie riservate alle zone costiere, destinate ad aggiungersi o a sostituire quelle attualmente previste (dalla legislazione urbanistica, portuale, energetica, della tutela dei suoli e delle coste, della pesca, ecc.)<sup>209</sup>.

Il primo risultato possibile sul versante della integrazione tra competenze e visioni settoriali è dato proprio dalla configurazione di dispositivi di coordinamento<sup>210</sup>, che prevedono la partecipazione ai procedimenti, soprattutto quelli pianificatori, di tutte le amministrazioni coinvolte, in una prospettiva volta ad assicurare la considerazione di tutti gli interessi pubblici di volta in volta coinvolti.

Una autentica novità rispetto al tradizionale assetto amministrativo si profila sul versante delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative destinate a convergere entro la GIZC: si tratta di politiche ed azioni che necessitano di elevata effettività, che,

---

*flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

<sup>208</sup> Nello studio dei fenomeni ambientali viene direttamente in rilievo il concetto-chiave di resilienza, intesa (secondo studi promossi per primo negli anni Settanta da HOLLING C.S., *Resilience and Stability of Ecological Systems*, in *Ann. Rew. Ecol. System*, 1973, 1, ed oggi promossi *in primis* da un consorzio di istituti di ricerca denominato *Resilience Alliance*) come attitudine di un sistema ambientale di adattarsi alle sollecitazioni esogene senza mutare definitivamente le proprie caratteristiche: su questi temi esiste una ampia letteratura internazionale facilmente rinvenibile anche attraverso la rivista *Ecology and Society* ([www.ecologyandsociety.org](http://www.ecologyandsociety.org)).

<sup>209</sup> BOSCOLO E., *op. cit.*, p. 63.

<sup>210</sup> Sul coordinamento delle azioni amministrative che esercitano competenze incidenti sul territorio costiero, vd. SCOCA F. G., *Le relazioni organizzative*, in *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 71.

come ricorda il Protocollo, può avvenire unicamente dall'attivazione di modelli di *governance* condivisa tra i diversi attori, pubblici e privati, territoriali ed economici, incidenti non solo su specifici porzioni di costa, ma anche su dinamiche territoriali e usi consolidati, che spesso hanno determinato il sedimentarsi di strutture fisiche incongrue od hanno provocato la riduzione dell'efficienza degli ecosistemi. Le politiche di gestione integrata della zona costiera dovrebbero tendere ad assumere uno schema peculiare<sup>211</sup>, a cui la partecipazione dei portatori di interessi<sup>212</sup> assumerà un predominante rilievo.

Occorre, quindi, che le amministrazioni coinvolte assumano un ruolo pro-attivo nell'attuazione di strumenti volti a sollecitare la più ampia partecipazione: tali dispositivi potrebbero riferirsi a procedure di consultazione, momenti di ascolto strutturato, sondaggi deliberativi, dibattiti pubblici, ecc. Si sottolinea come tali strumenti hanno sinora portato risultati apprezzabili solo nella condizione di prossimità, legata a procedimenti su scala comunale<sup>213</sup>. Nelle politiche costiere verranno frequentemente in rilievo decisioni, piani e programmi a contenuto non localizzativo, ossia strumenti volti ad esprimere decisioni per lo più preliminari non sempre percepibili nell'immediatezza

---

<sup>211</sup> L'intera *policy* per le zone costiere andrà disegnata secondo un caratteristico schema ad andamento circolare (il cd. *policy cycle*); quanto ai contenuti, le politiche integrate delle coste si caratterizzano per l'adozione di una visione globale, che prevede la trattazione congiunta di temi interrelati e che assume ad oggetto il territorio costiero come un *quid* unitario, in un'ottica di programmazione a lungo periodo: per approfondire vd. BOSCOLO E., *op. cit.*, p. 65 e ss., il quale descrive in modo puntuale tale caratteristico schema ordinatore.

<sup>212</sup> In tema vd. VIRGA G., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998; CARANTA R. e FERRARIS G., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2000; COGNETTI S., *Quantità e qualità della partecipazione*, Milano, 2000; TRIMARCHI F., *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. Amm.*, 2000, p. 627 e ss.; FERRARA R., *Procedimento amministrativo e partecipazione. Appunti preliminari*, in *Foro it.*, 2000, III, p. 27 e ss.; CROSETTI A. e FRACCHIA F., *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, 2002; MANFREDI G. – NESPOR S., *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, p. 293.

<sup>213</sup> Tale democrazia ambientale, basata su istituti di partecipazione, ha assunto confini tipici del conflitto rispetto alla localizzazione di infrastrutture avvertite come notevolmente impattanti a livello locale: si pensi, in ambito costale, alle vicende legate agli impianti di rigassificazione.

come premessa immediata e diretta, rispetto ai radicali mutamenti riferibili all'intorno di vita di comunità specifiche: per tale ragione, sono necessarie strutture ed iniziative comunicative atte a colmare tale carenza di coinvolgimento, al fine di evitare che la GIZC receda, in totale contrasto con i principi ispiratori del Protocollo stesso.

#### **4.4 Le positive esperienze di alcune Regioni italiane<sup>214</sup>**

Ciò che emerge dall'esame degli strumenti di tutela e gestione costiera attuati dalle Regioni italiane è la profonda diversificazione degli stessi<sup>215</sup>: alcune Regioni hanno redatto veri e propri Piani relativi alle coste, in riferimento alla normativa per la difesa del suolo<sup>216</sup>, dotandosi di piani di stralcio redatti dalle Autorità di Bacino competenti, ovvero, in alternativa, di norme di salvaguardia emanate in attesa dei redigenti piani. In altre situazioni, sono stati utilizzati altri strumenti di pianificazione per gestire e tutelare la costa: è il caso della Liguria, che ha scelto la strada del Piano Territoriale di Coordinamento, o del Piano Paesaggistico della Sardegna. Vi sono, poi, altri casi in cui le Regioni hanno provveduto ad elaborare piani e/o linee guida per la gestione integrata

---

<sup>214</sup> Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, al fine di predisporre una Strategia Nazionale per la gestione integrata delle zone costiere, ha attivato una collaborazione istituzionale complessiva in vista della definizione della strategia nazionale ICZM, che prevede anche la predisposizione di relativi programmi, piani o linee guida, attraverso la collaborazione con Regioni ed Enti locali e mediante consultazioni dei settori economici e sociali coinvolti.

<sup>215</sup> Per una completa rassegna, si veda, GRECO N. – BIODINI P., *L'approccio diversificato e talora immaturo di alcune Regioni costiere nella gestione integrata delle coste. Catalogo degli interventi regionali di tipo pianificatorio*, in *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata* (a cura di N. GRECO), Edistudio, Roma, 2010, p. 447; per una analisi sui risultati ottenuti dalla ricognizione dei vari strumenti adottati per la pianificazione costiera in Italia, vd. BARBANO A. – SINAPI L., *ICZM: analisi della pianificazione in Italia*, ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Dipartimento Tutela Acque Interne e Marine – Servizio Difesa delle Coste: il lavoro evidenzia che, nonostante la varietà di soluzioni adottate e la sovrapposizione delle competenze sulla fascia costiera, è in corso un graduale percorso di implementazione a livello regionale dei principi di gestione integrata.

<sup>216</sup> Legge 183/1989 e Decreto Legge 180/1998.

della costa, come nel caso dell'Emilia Romagna, oppure “programmi integrati di intervento per lo sviluppo del litorale” ispirati ai principi della Raccomandazione europea come nel caso del Lazio.

Si evidenzia come tali iniziative hanno offerto risultati decisamente interessanti, soprattutto sulla predisposizione di tecniche di modellizzazione applicabili ai processi erosivi<sup>217</sup> (con focalizzazioni sulla circolazione orizzontale dei sedimenti e sugli effetti indotti dalla realizzazioni di barriere, opere portuali e altri elementi fisici), alle azioni di ripascimento delle spiagge (da sottoporre ad una attenta valutazione costi-benefici) ed alla preservazione della biodiversità marina e costiera, sottoposta a molteplici fattori di pressione e disturbo.

Il limite di queste iniziative sta invece nell'aver coinvolto solo alcune specifiche realtà a scala sostanzialmente comunale: questa circostanza ha favorito la messa fuoco di talune questioni cruciali per particolari luoghi, ma ha finito per lasciare in ombra le potenzialità della GIZC applicata ad unità spaziali significative e non riducibili. “Si è comunque raggiunta la piena dimostrazione di come le decisioni di protezione delle spiagge o di disegno dei sistemi turistici presentino un indubbio e significativo risvolto ambientale, in nome del quale occorre rivedere gli schemi decisionali, introiettando entro gli stessi la tematica ambientale, con il risultato che nella GIZC l'interesse ambientale non potrà più ridursi a un mero termine di confronto esogeno da valutare *ex*

---

<sup>217</sup> Risulta evidente, nel complesso, che l'approccio più diffuso è proprio quello legato alla presenza di problemi di erosione costiera: alcune Regioni utilizzano essenzialmente piani operativi regionali e/o programmi di intervento di difesa. Il problema dell'erosione, con le sue conseguenze sull'economia turistica e sugli aspetti di protezione civile, è l'elemento maggiormente in grado di catalizzare la pianificazione degli interventi sulla fascia costiera.

*post*, ma dovrà essere preso in considerazione sin dalla fase di impostazione della decisione e incorporato nella stessa”<sup>218</sup>.

#### **4.4.1. La Regione Liguria ed il Piano regionale della Costa**

Sulla base di una propria specifica legge, n. 39/1984, la Regione Liguria ha adottato uno specifico piano territoriale della costa<sup>219</sup> (Del Cons. Reg. n. 64/2000).

Le finalità urbanistico-territoriali, unite a quelle di carattere ambientale, hanno necessariamente comportato un approccio di tipo integrato, vale a dire un metodo che prenda in considerazione in modo contemporaneo gli aspetti ambientali, urbanistici e gestionali interessati. Il tema esplicitamente richiamato nei documenti del piano è quello della sostenibilità, e pertanto gli aspetti ambientali vengono continuamente analizzati tenendo conto di quelli urbanistici ed economici. La Liguria, tuttavia, riconosce la necessità di un coordinamento più ampio, tanto che nella relazione del Piano<sup>220</sup>, si evidenzia che per la gestione integrata delle zone costiere servono “*tecniche di pianificazione specifiche*”, da realizzarsi attraverso “*il coordinamento fra piani di diversa natura cui contribuiscono ai rispettivi livelli i vari enti (dal governo nazionale alle amministrazioni locali) e che necessita di una diffusa sensibilizzazione e coinvolgimento del pubblico e degli operatori privati*”.

---

<sup>218</sup> BOSCOLO E., *op. cit.*, p. 48 e ss., il quale presenta un interessante confronto con la Francia, la quale ha riservato alla GIZC un apposito articolo nel *Code de l'environnement* (creato con la legge n° 2010-788 del 12 luglio 2010).

<sup>219</sup> Per una sintesi della struttura e contenuti del piano, vd. TACCOGNA G., *Gli strumenti giuridici al servizio di una politica per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della costa*, *op. cit.*, p. 864.

<sup>220</sup> Informazioni e testo rinvenibili nel sito internet della Regione, [www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it).

#### **4.4.2. La Regione Toscana ed il Piano Regionale di Gestione Integrata della Costa**

Nel Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana il patrimonio costiero, insulare e marino viene individuato quale componente strutturale fondamentale del territorio toscano e l'indirizzo di *governance* per questo ambito si sintetizza con “*salvo che per i porti, ... non si urbanizza a mare*”. L'eccezione relativa alla portualità è connessa al piano regionale di sviluppo e delle strategie finalizzate al sostegno dell'economia della Toscana, che esalta la posizione strategica della regione nel sistema nazionale delle reti portuali e logistiche.

Nel 2004, la Regione approva il Piano Regionale di Gestione Integrata della Costa ai fini del riassetto idrogeologico, previsto nel Piano Regionale di Sviluppo 2003-2005. Il Piano consiste in una serie di interventi finalizzati al ripristino di ambienti degradati e soprattutto alla stabilizzazione della costa, ma la redazione di questo Piano è stata definita uno *step* propedeutico alla pianificazione integrata: il riequilibrio idrogeologico della fascia costiera è assunto come pre-requisito della programmazione del territorio, in quanto finalizzato a garantire la stabilità del sub-strato naturale dove tutte le attività connesse ad uno sviluppo economico sostenibile debbono nascere e svolgersi. Successivamente, detto Piano diviene un componente del Progetto Pilota Integrato Mare Toscana, che ambisce a sostenere tutti i settori collegati all'economia del mare attraverso strategie di integrazione e secondo i principi dello sviluppo sostenibile, riqualificando il territorio, attuando interventi di sviluppo ed azioni di formazione finalizzate ad



aumentare le opportunità di occupazione, con investimenti particolari sulla mobilità ed i beni culturali.

#### **4.4.3. La Regione Calabria ed il Piano per la Gestione Integrata delle Zone Costiere**

La Regione Calabria, in merito alla gestione e salvaguardia delle aree costiere, ha approvato nel 2005 il Piano Stralcio di Assetto Idrogeologico, redatto dall'Autorità di Bacino regionale secondo la prevalente metodologia di analisi del rischio. Successivamente autorizza la redazione del "Piano per la Gestione Integrata delle Zone Costiere della Regione Calabria", incaricando inizialmente la stessa Autorità di Bacino regionale, salvo poi, riconsiderando tutti gli aspetti e i settori coinvolti, affidare la predisposizione all'Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio, di concerto con gli Assessorati competenti per lavori pubblici, acque, turismo, beni culturali, trasporti, infrastrutture, ambiente.

Il caso della Regione Calabria è un esempio evidente di apertura sia verso la costruzione di un piano di gestione costiera di concezione ampia, che considera gli atti pregressi e gli ambiti di applicazione come elementi funzionali, sia verso il tipo di coinvolgimento e di coordinamento da adottare già in fase di redazione.

#### **4.4.4. La Regione Lazio ed il Programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale**

La Regione Lazio si è dotata di una Legge Regionale , n. 1/2001, contenente norme per la valorizzazione e lo sviluppo del litorale, nella quale ha previsto, in particolare, un programma integrato di interventi, approvato nel 2003, che consentano di valorizzare e salvaguardare le risorse strutturali ed ambientali, di diversificare e specializzare l'offerta turistica e culturale, di potenziare le attività produttive marittime e di incrementare i livelli occupazionali<sup>221</sup>. La legge regionale ha previsto l'adozione del programma, con individuazione di interventi da realizzare per il conseguimento dei predetti fini e specificazione delle corrispondenti risorse finanziarie.

Il coordinamento tra le varie politiche settoriali, per l'attuazione del programma, è stato affidato ad un'apposita "Cabina di Regia" istituita nell'ambito dell'organizzazione regionale, con funzioni anche di consulenza e verifica riguardo gli interventi finalizzati allo sviluppo del litorale laziale. Per quanto concerne l'assistenza tecnica per l'attuazione del programma, la Regione si avvale di una propria società per azioni, denominata Azienda per lo sviluppo economico, turistico ed occupazionale del litorale laziale, in breve la "Litorale S.p.a.", costituita in base alla L.r. 12/2000, il cui assetto societario risulta diviso tra Regione Lazio(80,50%) e Camera di Commercio di Roma (19,50%).

---

<sup>221</sup> Per una sintesi della struttura e dei contenuti del programma, vd. [www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it) e nel sito della Litorale spa, [www.litoralespa.it](http://www.litoralespa.it).

#### **4.4.5. La Regione Emilia-Romagna e le Linee guida per la gestione integrata della costa**

Questa Regione, con la propria legge n. 17/2004 (art. 29), ha previsto l'elaborazione di un documento pianificatorio e programmatico recante linee-guida per la gestione integrata della costa, in funzione di obiettivi tra cui la protezione dai fenomeni di ingressione ed erosione marina, la tutela e valorizzazione di tratti con elementi di naturalità e la ricostruzione delle dune.

Le linee-guida<sup>222</sup> si pongono come quadro generale di riferimento ed indirizzo rispetto a tutte le amministrazioni pubbliche del sistema regionale e locale, nonché ad ogni atto programmatico e gestionale di loro competenza.

Esse sono organizzate sulla base di nove settori tematici<sup>223</sup>, per ciascuno dei quali sono descritte le condizioni di partenza, le necessità, le strategie e le forme di coordinamento con gli altri. Le linee-guida rappresentano un'attuazione, completa ed estesa all'interno del territorio regionale, dell'approccio programmatico e gestionale integrato che è raccomandato a livello comunitario.

---

<sup>222</sup> I vari documenti normativi e le linee-guida si possono rinvenire nel sito internet della Regione, [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it).

<sup>223</sup> Essi sono: sistema fisico costiero, con fattori di rischio e strategie di difesa; carichi inquinanti, gestione delle risorse idriche, monitoraggio; portualità, rifiuti da natanti, rischi da trasporto marittimo; valorizzazione degli habitat, della biodiversità e del paesaggio; turismo; pesca ed acquacoltura; agricoltura; risorse energetiche; sistema insediativo ed infrastrutturale; formazione e comunicazione. Il primo settore contiene il tema affrontato: per una breve disamina, oltre al sito della regione sopracitato, vd. TACCOGNA G., *op. cit.*, p. 867.

#### **4.4.6. Le innovative esperienze della Regione Sardegna e della Regione Puglia**

Tra le diverse iniziative regionali, di cui alcune sinteticamente esposte, emergono due tra le più avanzate esperienze di gestione integrata delle zone costiere riscontrabili nel nostro Paese: trattasi di quelle autonomamente promosse, entro i riferimenti europei analizzati, delle regioni Sardegna e Puglia<sup>224</sup>: le attività svolte ed avviate dalle autorità sarde e pugliesi si contraddistinguono per una maggior organicità e, soprattutto, per la innovatività degli strumenti creati, di carattere analitico, per la costruzione della conoscenza, ma anche incentivale, nella ricerca di una superiore effettività.

##### *Regione Sardegna: Piano Paesaggio e la Conservatoria delle Coste*

Il percorso della Regione sarda inizia con l' incisiva politica di salvaguardia delle coste a partire dalla L.r. 25 novembre 2004, n. 8, che, per la prima volta, ha fatto della costa un oggetto dell'azione amministrativa non settoriale; il secondo tassello fondamentale della politica regionale è rappresentato dall'approvazione del piano paesaggistico nel 2006 che stabilisce il primo ambito omogeneo per i paesaggi costieri.

La fascia costiera viene considerata risorsa strategica per lo sviluppo sostenibile e nella disciplina si fa esplicito riferimento alla Raccomandazione europea per la ICZM. Il Piano delimita la fascia costiera, individua gli ambiti di paesaggio costieri, i comuni coinvolti e, dalla data di approvazione, vincola i successivi interventi di sviluppo urbanistico, infrastrutturale ed industriale secondo precise regole e fasce di rispetto e promuove processi di conservazione e riqualificazione urbanistica.

---

<sup>224</sup> Entrambe le esperienze sono analiticamente analizzate da BOSCOLO E., *op. cit.*, p. 69 e ss.

Il paesaggio, anche quello costiero, è quasi sempre sintesi di elementi naturali e lasciati dell'azione antropica: per questo nel piano sardo si prefigurano un assetto ambientale (nel quale si descrivono i profili ed i 'funzionamenti' del paesaggio naturalistico, con particolari accentuazioni dell'ecologia marina), un assetto storico-culturale (nel quale si dedica molta attenzione alle architetture minori e agli elementi materiali, che si sono compenetrati con la cultura popolare e rappresentano una risorsa identitaria lontana dai percorsi del turismo di massa) e un assetto insediativo (nel quale vengono messi in luce i percorsi di diffusione insediativa e viene analizzato lo stato della fascia costiera).

Nel 2007, la Regione istituisce la "Conservatoria delle coste della Sardegna"<sup>225</sup> per la salvaguardia e tutela degli ecosistemi costieri, con funzioni di coordinamento delle iniziative regionali e degli enti locali in materia di gestione integrata delle zone costiere, anche nei rapporti con le altre regioni italiane e con le autorità locali dei paesi rivieraschi del Mediterraneo.

La Regione, dunque, tratta la gestione integrata delle coste mediante lo strumento di pianificazione che ha come cardine il principio della salvaguardia ambientale e paesaggistica, ritenendolo per le peculiari caratteristiche ambientali, culturali ed economiche più consono al carattere del territorio e strategico per lo sviluppo delle politiche sociali ed economiche.

#### *Regione Puglia: Piano Regionale delle Coste*

La disciplina di protezione si è dispiegata per effetto di una legge regionale (l.r. Puglia 23 giugno 2006, n. 17), che ha previsto la redazione di un "Piano Regionale delle

---

<sup>225</sup> Sulla scia dell'importante esempio francese: l. 86-2 del 3 gennaio 1986 che ha istituito il *Conservatoire de l'espace littoral*.

Coste”. Tale strumento si ancora ad un articolato apparato conoscitivo che passa per una caratterizzazione puntuale dei morfo-tipi costieri pugliesi, che vanno dalle rocce garganiche e salentine alle lunghe distese sabbiose, con susseguirsi di fragili ecosistemi di scambio ricompresi solo di recente in innumerevoli parchi naturali, S.I.C. e Z.P.S. e di aree periurbane in degrado, prive di ogni valenza identitaria.

Il Piano , quale strumento normativo e tecnico-operativo, disciplina le attività e gli interventi prioritari volti a garantire la valorizzazione e la tutela-integrità delle aree costiere.

Entro la cornice delle politiche costiere integrate promosse dalla Regione Puglia, si inseriscono anche iniziative anticipatorie di singoli comuni che hanno recentemente rivisto i rispettivi strumenti urbanistici, riservando particolare attenzione alle tematiche della tutela costiera, a riprova di come l’introduzione nell’agenda pubblica del tema della GIZC determina, prima di tutto, una riconsiderazione degli ordinari strumenti di amministrazione. Il processo di pianificazione è avvenuto attraverso forme di integrazione e concertazione tra i diversi livelli della pubblica amministrazione e propone forme di cooperazione e di partecipazione con la cittadinanza.

Il Piano, pur non facendo esplicito riferimento alla gestione integrata, *“prendendo le mosse dal livello turistico - balneare, diviene lo strumento per affrontare i molteplici conflitti che si presentano nelle aree costiere e per superare quella frammentazione delle conoscenze che rendono difficile la formulazione di politiche efficaci e integrate a livello economico, sociale, paesaggistico”*.

## CAPITOLO V

### IL GOVERNO DEL MARE TERRITORIALE: SPUNTI PER SINTETIZZARE LA COMPLESSITA’

#### 5.1 La natura giuridica del mare territoriale

Il mare territoriale è la zona di mare adiacente al territorio, sulla quale lo Stato costiero esercita la sua sovranità. Il limite interno del mare territoriale è costituito dalla linea di base, la quale coincide, di regola, con la linea di bassa marea, come indicata sulle carte nautiche a grande scala riconosciute ufficialmente dallo Stato costiero. Varie sono le eccezioni al criterio della bassa marea, dipendenti per lo più da particolari condizioni geografiche, che consentono allo Stato costiero di servirsi di una linea di base artificiale, diversa da quella normale. Nel caso di costa frastagliata o irregolare, lo Stato costiero può individuare il limite interno tramite il sistema delle c.d. “linee rette”, ossia congiungendo con una serie di linee i punti più sporgenti della costa<sup>226</sup>.

Il limite esterno del mare territoriale è individuato dallo Stato costiero, ma non può eccedere le dodici miglia nautiche (articolo 3 della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 10 dicembre 1982)<sup>227</sup>. L’ampiezza del mare territoriale italiano è fissata dall’articolo 2 del Codice della navigazione: “*la zona di mare dell’estensione di*

---

<sup>226</sup> Negli ultimi anni, numerosi Stati hanno provveduto a definire, o a ridefinire, il tracciato della loro linea di base, istituendo linee di base dritte: le eccezioni alla linea di base della bassa marea sono così frequenti, da offuscare in gran parte la regola stessa.

<sup>227</sup> Dopo secolari divergenze sul limite esterno del mare territoriale, la misura di dodici miglia è stata adottata nelle legislazioni della grande maggioranza degli Stati e corrisponde al diritto consuetudinario odierno.

*dodici miglia marine lungo le coste continentali ed insulari della Repubblica (...). Tale estensione si misura dalla linea costiera segnata dalla bassa marea*". La linea di base della costa italiana è stata ricavata secondo considerazioni di natura tecnica ed i suoi limiti sono fissati con D.P.R. 26 aprile 1977, n. 816.

Se l'individuazione del mare territoriale non è stato oggetto di conflitti, ma solo di una estensione, da sei a dodici miglia nel 1974, il suo regime giuridico è stato motivo di dibattito<sup>228</sup>.

Il mare territoriale viene spesso individuato dal legislatore contestualmente al demanio marittimo, ma non viene annoverato fra i beni demaniali di appartenenza statale. Parte della dottrina ritiene di poter configurare la demanialità del mare territoriale in virtù del rinvio operato dal Codice della Navigazione alle norme del Codice Civile e della possibilità di applicare al mare il regime delle concessioni<sup>229</sup>.

A fronte della mancanza di una connotazione espressa di bene demaniale e della mancanza di un titolare nominato, si è ritenuto preferibile classificare il mare territoriale come bene collettivo, in virtù del criterio funzionale, sottolineandone, in questo modo, l'aspetto dell'uso pubblico del mare<sup>230</sup>, nonché di proprietà collettiva libera, posto che chiunque può usare e godere il mare<sup>231</sup>.

---

<sup>228</sup> Per una trattazione inerente la natura giuridica del mare territoriale vd., GRECO N., *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, Edistudio, 1973, p. 65 e ss.. Nicola GRECO è stato il primo autore che per primo ha affrontato le problematiche giuridiche e amministrative del demanio marittimo e di averle collegate allo studio e alla programmazione dell'assetto del territorio, vd. GRECO N., MURRONI B., *Demanio marittimo zone costiere assetto del territorio*, Bologna, 1980.

<sup>229</sup> In particolare, l'articolo 524, D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, per l'occupazione e l'uso di zone di mare territoriale, rimanda all'applicazione delle disposizioni stabilite per il demanio marittimo dal Codice della Navigazione e dal relativo Regolamento di esecuzione; sul tema vd. anche GRECO N., *op. cit.*, p. 67.

<sup>230</sup> La tesi che disconosceva al mare territoriale la qualifica di demanialità era largamente condivisa dalla dottrina, vd. SANDULLI A.M., voce *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, p. 282 e ss.; CASSESE S., *I beni pubblici*, Milano, 1969, p. 203, tesi alla quale aderì anche GIANNINI M.S., *I beni*



“Tradizionalmente le funzioni statali di amministrazione e gestione sono state residuali rispetto alla caratterizzazione del mare territoriale alla stregua del territorio sul quale lo Stato esercita poteri sovrani. E infatti l’articolo 2 del codice della navigazione individua il mare territoriale in quanto ambito di sovranità dello Stato. Tale indicazione ha uno specifico rilievo in ordine all’individuazione dell’ambito di applicazione del diritto italiano, soprattutto per il diritto penale e per il diritto della navigazione.”<sup>232</sup>

Il mare territoriale, così come il suo fondo e sottofondo, è soggetto alla sovranità dello Stato in particolare, sul mare territoriale lo Stato esercita poteri di polizia relativi alla navigazione, la vigilanza doganale, il diritto d’esclusione delle navi da guerra straniere dalla navigazione nazionale e la giurisdizione civile e penale. Nel mare territoriale è inoltre consentito il transito inoffensivo alle navi mercantili straniere, tuttavia, in casi particolari, le acque interne possono essere dichiarate chiuse al traffico, mentre, per le navi da guerra straniere, il transito inoffensivo presuppone una richiesta d’autorizzazione alle autorità centrali. Lo Stato è inoltre portatore di un interesse diretto alla conservazione del mare territoriale anche in quanto risorsa naturale della quale deve assicurare la duratura fruizione da parte di tutti.

---

*pubblici*, Roma, 1963, il quale afferma che “*le situazioni di potere e di diritto sulla cosa comune non sono disciplinate, neppure esistono. Chiunque può liberamente godere le utilità, qualitativamente illimitate della cosa solo che nello svolgimento della propria attività si attenga a certe norme di convivenza stabilite dalle leggi dello Stato*”.

<sup>231</sup> GIANNINI M.S., *op. cit.*, il quale evidenzia come il tratto saliente della proprietà collettiva non è l’appartenenza della cosa, ma il godimento dei servizi che la cosa rende. Attualmente, anche il giudice amministrativo rileva che il “*tratto saliente del demanio marittimo non è tanto la appartenenza del bene all’ente pubblico, ma la utilizzazione che la collettività ne può fare*”, TAR Lecce Puglia, sez. I, 5 maggio 2005, n. 2654, in *Foro amm.-Tar*, 2005, 5, 1667; in modo analogo si esprime anche altra dottrina, vd. GRECO N., *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, *op. cit.*, p. 30; CERULLI IRELLI V., voce *Beni pubblici*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. II, Padova, 1987, p. 273 e ss; ID., voce *Uso pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, p. 966 e ss..

<sup>232</sup> MARTINI F., *Mare territoriale e nuovi interessi energetici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, anno 44 – N. 173-174 3°-4° trimestre 2011, p. 96.

Lo Stato esercita, cos', una vasta gamma di poteri che hanno una spiccata caratterizzazione funzionale, lasciando in ombra la caratterizzazione oggettiva del bene giuridico mare territoriale<sup>233</sup>. Queste prerogative statali sono volte a disciplinare non la cosa, ma gli usi della cosa da parte della collettività.

In questa accezione funzionale, il mare territoriale poteva ben essere considerato una *res communis omnium*<sup>234</sup>, poiché non erano configurabili situazioni soggettive di potere e di diritto sulla cosa comune, salvo che in ipotesi limitate, come ad esempio la concessione di aree per l'acquacoltura, per costruzione di pontili o per l'estrazione di sabbia<sup>235</sup>. In tali casi, erano sufficienti le disposizioni di cui all'articolo 36 e all'articolo 51 del Codice della navigazione, ma soprattutto – per la sua più ampia portata – all'articolo 524 del Regolamento di attuazione: il primo affida all'autorità marittima, oggi Regioni ed Enti locale, il potere di concedere, “*compatibilmente con le esigenze del pubblico uso*”, l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale; mentre il secondo prevede la concessione demaniale marittima per l'attività di estrazione e raccolta di arena o altri materiali. Anche in questi casi, si nota la prevalenza della connotazione funzionale del mare, per cui chiunque può illimitatamente godere della cosa nel rispetto delle norme che ne assicurano la utilizzazione collettiva.

La natura giuridica del mare territoriale e la funzionalizzazione pressoché esclusiva alle esigenze della navigazione e quindi ad un utilizzo, per sua natura e per il sistema di

---

<sup>233</sup> COLOMBINI G. (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica*, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>234</sup> GIANNINI M.S. dà conto del dibattito in ordine alla natura giuridica del mare territoriale, ma respinge la tesi che connota il mare territoriale come bene demaniale di appartenenza necessaria statale, in favore della tesi che lo connota come *res communis omnium*, p. 38.

<sup>235</sup> Per un'ampia rassegna esemplificativa delle disposizioni, rinvenute in leggi speciali, che assoggettano il mare territoriale alla potestà amministrativa dello Stato, vd. CORBINO M. L., *Demanio marittimo ed assetto del territorio*, in *L'inquinamento del Mare Adriatico*, vol. II, Padova, 1984, p. 40 e ss..

regole che lo governano, non esclusivo e potenzialmente illimitato, inizia a dare i segni di debolezza, e per questo deve essere oggi analizzato alla luce dei crescenti interessi dei privati al collocamento di attività entro le 12 miglia dalla costa, tra cui gli impianti energetici *off-shore* rappresentano solo la novità più diffusa di un nuovo settore industriale che si sta sviluppando in tutta Europa.

#### **5.1.1. Lo *jus aedificandi* sul litorale marittimo ed in mare**

In via preliminare, sembra opportuno delimitare sia la portata della nozione “territorio comunale”<sup>236</sup>, sia il contenuto sostanziale di “attività di trasformazione urbanistica”, che costituisce il limite e la *ratio* della norma fondamentale posta dall’articolo 1 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (“*norme per la edificabilità dei suoli*”), dal momento che la disciplina urbanistica e il potere di vigilanza del Comune interessano l’intero territorio comunale, comprese le aree ricadenti nell’ambito del demanio marittimo, come enunciato dall’articolo 28 del Codice della navigazione, sicché non è contestabile che qualsiasi utilizzazione delle aree demaniali che determini una modifica del territorio e del suo assetto urbanistico necessita della compatibilità con i piani urbanistici del Comune.

Il dubbio, invece, comincia a delinearsi allorché si trasferisce nelle zone di mare l’attività per la sua utilizzazione mediante la costruzione di opere o la installazione di impianti non precari, e comunque, suscettibili di una duratura permanenza in tale

---

<sup>236</sup> JACCARINO C. M., voce *Comune*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, p. 184 e ss..

ambiente, con la verifica della esistenza di tutti i presupposti per l'applicazione della relativa disciplina urbanistica e del correlativo potere di vigilanza comunale.

Si deve, preliminarmente, affermare che nell'ordinamento, non esiste una norma che escluda dalla circoscrizione territoriale del Comune la fascia di mare prospiciente le sue coste, mentre, un criterio logico indurrebbe ad operare un collegamento tra la predetta fascia e l'ambito circoscrizionale del Comune stesso. Il territorio comunale, quindi, potrebbe ritenersi delimitato, verso la terraferma, dai confini con gli altri Comuni o con il confine di Stato, e, verso il mare, dal limite del mare territoriale e dai potenziali confini marittimi di altri Comuni finitimi, con la conseguenza che ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e l'esecuzione delle opere è subordinata alla compatibilità con i piani urbanistici dell'Ente locale.

“Lo *jus aedificandi*, in questi casi, si atteggia in maniera più “attenuata” nei confronti della Pubblica Amministrazione, per la maggiore discrezionalità di questa di ponderare l'interesse pubblico e quello privato, in correlazione alla particolare natura dell'area interessata dalle opere da realizzare. Infatti, nei particolari casi di specie, la valutazione che deve compiere il Comune è più incisiva, più penetrante, più organica e completa, ancorché non possa prescindere dalle specifiche valutazioni di competenza di altre Amministrazioni; tuttavia, appare indubbia, la maggiore rilevanza delle esigenze collettive locali correlate agli usi pubblici del mare e dei beni demaniali. La discrezionalità dell'atto, nei predetti casi, pur non potendo perdere di vista le specifiche competenze di altri organi statuali e regionali, assume un contenuto ed un'ampiezza diversi e più significativi, non solo per il differente rapporto col bene e per il più stretto

legame tra questo e la comunità territoriale comunale che gravita sullo stesso bene e sulla fascia di mare territoriale adiacente, ma soprattutto per la carenza di una specifica pianificazione urbanistica della spiaggia e del mare territoriale, da cui consegue una più ampia discrezionalità in capo al Comune nelle scelte di utilizzazione dei suddetti beni”<sup>237</sup>.

In pratica, spesso per l'intera fascia litoranea, sempre per le zone di mare territoriale, è inesistente una pianificazione urbanistica o di utilizzazione del territorio costiero e del mare adiacente, sia da parte del Comune, sia da parte dell'Amministrazione marittima o di quella regionale: è bene precisare che gli strumenti di gestione integrata delle coste<sup>238</sup> non costituiscono una vera e propria pianificazione territoriale di carattere urbanistico, e soprattutto sono stati ideati con un obiettivo del tutto differente.

E' poi da considerare che, nel caso di costruzioni non precarie, da realizzarsi nell'ambito del mare territoriale, potrebbe applicarsi il principio della “efficacia lesiva” dell'opera, intesa come pregiudizio che l'attività costruttiva arreca in concreto al territorio costiero, anche in correlazione alla distanza della stessa dalla costa.

I problemi che sorgono, nei casi di specie, dalla stretta interpretazione ed applicazione del principio di cui all'articolo 1 della Legge 10/1977, sono correlati a due elementi: il primo riguarda la nozione di territorio comunale e la sua estensione, ai fini della riconducibilità in essa anche del mare territoriale; mentre il secondo è inerente

---

<sup>237</sup> ANGELONE C., *Le costruzioni in mare: concessione edilizia e autorizzazione paesaggistica*, in *Il diritto marittimo*, fasc. I – 2002.

<sup>238</sup> Argomento trattato nel Capitolo IV del presente lavoro, in particolare nel par. 4.4 si sono affrontate le positive esperienze di alcuni Regioni italiane.

l'entità della costruzione e la sua distanza dalla costa, che consentono di valutare la idoneità dell'opera a trasformare, sotto il profilo urbanistico-edilizio, il territorio comunale globalmente inteso.

Per quanto attiene al primo aspetto, si aggiunge solo che il Comune, in quanto soggetto esponenziale primario della popolazione residente in un determinato territorio, è legittimato a considerare come sua parte costitutiva essenziale anche la zona di mare prospiciente la propria costa, fin dove si estende correlativamente la sovranità dello Stato, perché ivi si estrinsecano parimenti, in modo evidente e diretto, gli interessi ambientali, funzionali, turistici ed economici della propria comunità.

Per quanto attiene al secondo aspetto, ove si tratti di opere in mare distanti dalla costa, che non determinano un apprezzabile concreto mutamento ed alterazione del territorio di residenza della popolazione comunale con contestuale scarso rilievo ambientale, estetico o funzionale, non sembra dubbio che sarebbe irragionevole ed inammissibile l'esercizio del potere urbanistico nell'attività edilizia di cui è cenno<sup>239</sup>.

Il raccordo tra i diversi strumenti di pianificazione dovrebbero consentire l'ordinato sviluppo di tutte le attività che si esplicano in un determinato territorio, comprendente la zona di mare prospiciente la sua fascia costiera, tenuto conto della evoluzione orografica, urbanistica, economica ed ecologica della costa, nonché le crescenti forme di utilizzazione delle risorse del mare.

---

<sup>239</sup> Per un'analisi dell'emergente requisito della c.d. *vicinitas*, che nella sua versione elementare indica la vicinanza fisica (intesa come finitimità) al luogo dell'insediamento assentito dalla pubblica amministrazione, dei beni in proprietà del soggetto che si pretende leso, o su cui lo stesso vanta diritti reali o personali, vd. PASSALACQUA M., *Diritto d'impresa e beni pubblici: le possibili declinazioni della vicinitas nel caso degli impianti off-shore*, in MERUSI F. e GIOMI V. (a cura di), *Principio di precauzione e impianti petroliferi costieri*, Atti del Convegno di studi di Livorno – Villa Letizia, 17 settembre 2010, Giappichelli Editore, Torino, p. 83 e ss..

In tale contesto di molteplici usi e di differenti iniziative che interessano la fascia costiera e la zona di mare adiacente, un aspetto di rilievo assume il c.d. bilanciamento delle potestà delle Amministrazioni statale, regionale e locale, teso a conseguire un equilibrio delle funzioni da ciascuna esercitate nell'ambito dello stesso territorio, per il perseguimento delle finalità alle quali le varie funzioni sono preordinate. E peraltro il bilanciamento di interessi, ritenuto comunemente necessario tra obiettivi di sicurezza, competitività e sostenibilità ambientale, impone di costruire un sistema di *governance* adeguato alla complessità dei vari settori interessati, tra cui quello dell'energia rappresenta il più complesso, basato su meccanismi procedurali di "dialogo" tra tutti i soggetti coinvolti<sup>240</sup>.

Affermazioni di questo tipo possono rischiare di risultare ovvie, ma difatti il legislatore si è limitato al generale obiettivo di accelerare i procedimenti riducendo il numero di amministrazioni coinvolte, non preoccupandosi di delineare chiari meccanismi di coordinamento e di codecisione attraverso un esplicito disegno di organizzazione dei processi decisionali come dei procedimenti di autorizzazione<sup>241</sup>.

## **5.2 Le garanzie fornite da settoriali forme di disciplina del mare territoriale**

Gli spazi marittimi ed i litorali costituiscono un elemento essenziale per la prosperità degli Stati costieri: le regioni marittime dell'Unione Europea contribuiscono

---

<sup>240</sup> BUZZACCHI C., *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in BUZZACCHI C. (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 36 e ss..

<sup>241</sup> Per una analisi approfondita inerente la *governance* istituzionale e la semplificazione inerente le infrastrutture energetiche, vd. AMMANATI L., *Comunicazione, partecipazione e semplificazione*, in MERUSI F. e GIOMI V. (a cura di), *op.cit.*, p. 42 e ss..

per circa il 40% al PIL ed accolgono il 40% della loro popolazione. Gli spazi marittimi offrono rotte commerciali, fungono da regolatore climatico e rappresentano una fonte di alimentazione, energia e risorse e un luogo favorito dai suoi cittadini come residenza e per le attività ricreative. Non solo, la tecnologia e le conoscenze consentono di ottenere dal mare ricchezze sempre maggiori e, per questo, sempre più persone affluiscono sulle coste per beneficiarne<sup>242</sup>: l'effetto cumulato di queste attività conduce però a conflitti di utilizzazione ed al deterioramento dell'ambiente marino da cui tutto il resto dipende.

La navigazione in quanto tale, annoverando in essa il trasporto marittimo in primis, la pesca, l'acquacoltura, l'energia *off-shore*, l'ambiente, intimamente connesso al mare, con la evoluta esigenza di fruizione del paesaggio, l'intensificarsi della necessità di salvaguardia ambientale sono alcune delle attività che si sono dilatate e sviluppate nel tempo sui mari europei. Eppure, a fronte di ciò, nelle zone di mare territoriale dove tali attività trovano la loro naturale ubicazione, persiste una totale assenza di pianificazione che estende il proprio ambito di applicazione al territorio marino, che, nel sentire comune sembra tradursi in una sorta di extraterritorialità<sup>243</sup>. Si rileva, per il vero, la

---

<sup>242</sup> “If we count all economics activities that depend on the sea, then the EU’s blue economy represents 5.4 million jobs and a gross added value of just under €500 billion per year. In all, 75% of Europe’s external trade and 37% of trade within the EU is seaborne”: con questi dati la Commissione europea pubblica una nuova Comunicazione “Blue Growth: opportunities for marine and maritime sustainable growth”, COM(2012) 494 final, del 13 settembre 2012, il quale prevede la crescita sostenibile mediante una BLUE ECONOMY, ossia una strategia dell’UE per la crescita e per l’occupazione intelligente e sostenibile nel settore marittimo. In linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020, il *Blue growth* punta all’analisi della competitività del settore marittimo europeo e all’identificazione di misure necessarie per sbloccare il potenziale innovativo e di crescita in questo settore.

<sup>243</sup> Espressione che ben identifica la lontananza di tutto ciò che accade nelle acque marittime così come percepita da parte dei cittadini costieri, espressione usata dal C.A. (CP) Ilarione DELL’ANNA, Direttore Marittimo della Toscana, nel suo intervento dal titolo: *L’utilizzo del mare nell’arcipelago toscano: necessità di pianificazione?*, Convegno di Studi del 09 dicembre 2010, *La pianificazione degli spazi marittimi e delle aree costiere*.



totale assenza di pianificazione del mare, la inesistenza di piani che abbiano ad oggetto o che estendano il proprio ambito di applicazione da quello terrestre al territorio marino.

Forse lo strumento di pianificazione che in certo senso e, in maniera molto parziale ricomprende il mare, è il Piano Regolatore Portuale<sup>244</sup>: il mare territoriale viene in rilievo, proprio ai fini della pianificazione portuale, in quanto, da un lato, l'articolo 4, 3° comma, della Legge n. 84/1994, trattando di funzioni portuali, assimila ai porti specifiche ed indifferenti aree portuali e, dall'altro, l'articolo 18 della stessa legge sottopone a concessione da parte dell'Autorità Portuale anche la gestione di opere collocate a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee, anch'essi da considerarsi a tal fine appartenenti all'ambito portuale *“purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione di servizi portuali anche per la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo”*.<sup>245</sup> Sulla scorta degli appena citati riferimenti normativi, sembrerebbero far parte dell'ambito portuale<sup>246</sup> soltanto le zone di mare interessate alla costruzione di infrastrutture esterne alle dighe foranee (quali ad esempio le isole petrolifere). Non pare dubbio che il pianificatore debba preoccuparsi sia degli impianti portuali posti all'esterno delle dighe foranee, sia in relazione all'attività espletata (ad esempio pilotaggio e bunkeraggio) delle zone marine interessate dal traffico marittimo.

---

<sup>244</sup> Il Piano Regolare Portuale è stato oggetto di trattazione nel presente lavoro, vd. Capitolo III, anche con riferimento ai confini del porto vd. par. 3.3.

<sup>245</sup> Più specifica ed ampia definizione, corrispondente ai poteri di polizia marittima effettivamente esercitabili, è contenuta nell'art. 1, 2° comma, della bozza di regolamento di attuazione dell'art. 18 (comunicata con circolare ministeriale n. 41 del 6 maggio 1996), la quale testualmente considera: *“ambito portuale anche gli specchi acquei esterni alle dighe foranee, purché interessati dal traffico portuale o dalla prestazione di servizi portuali, anche per la realizzazione di impianti destinati alle operazioni di sbarco ed imbarco, rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo”*.

<sup>246</sup> *supra* Capitolo II, par. 2.2 del presente lavoro.

Si evince, però, come la pianificazione del mare territoriale contenuta nel Piano Regolatore Portuale risulta essere riduttiva anche in ragione dell'estensione del mare territoriale stesso e delle numerose e diverse attività che vi si esercitano.

L'unica forma di disciplina che si sostanzia di fatto in una pianificazione, ci è fornita dai cosiddetti schemi di separazione del traffico discendenti dalla *General Provision on Ships' Routing* adottati dall'IMO con la Risoluzione A. 572(14) del 1985<sup>247</sup>, riprese dalla Regola 10 del Capitolo V della SOLAS<sup>248</sup> e dal Decreto Legislativo 196/2005 in materia di monitoraggio e di informazione sul traffico navale.

La responsabilità per la creazione di un determinato itinerario da seguire da parte delle navi è sancito dalla SOLAS, in particolare dal Capitolo V, regola 10<sup>249</sup> che riconosce l'Organizzazione IMO come la sola organizzazione internazionale che può creare tali sistemi.

Si tratta di spazi ovvero tratti di mare ove le navi sono tenute a mantenere determinati comportamenti adottando particolari cautele, in quanto zone dedicate prioritamente alla navigazione, e, quindi, sottratte ad altri usi

---

<sup>247</sup> La pratica di seguire degli itinerari prestabiliti per le spedizioni è nata nel 1898 ed è stata adottata principalmente per motivi di sicurezza, da diverse società di navigazione che gestivano navi da passeggeri che navigavano attraverso l'Oceano Atlantico del Nord. Disposizioni correlate si sono poi sviluppate e successivamente incorporate nella convenzione originaria SOLAS.

<sup>248</sup> International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS) del 1974.

<sup>249</sup> La regola 10, Capitolo V della SOLAS afferma che: *1. Ships' routing systems contribute to safety of life at sea, safety and efficiency of navigation and/or protection of the marine environment. Ships' routing systems are recommended for use by, and may be made mandatory for, all ships, certain categories of ships or ships carrying certain cargoes, when adopted and implemented in accordance with the guidelines and criteria developed by the Organization. (...) 7. A ship shall use a mandatory ships' routing system adopted by the Organization as required for its category or cargo carried and in accordance with the relevant provisions in force unless there are compelling reasons not to use a particular ships' routing system. Any such reason shall be recorded in the ships' log. (...) 10. Nothing in this regulation nor its associated guidelines and criteria shall prejudice the rights and duties of Governments under international law or the legal regimes of straits used for international navigation and archipelagic sea lanes."*

Per migliorare la sicurezza in mare, l'IMO ha previsto, oltre agli schemi di separazione del traffico, altre misure di instradamento per le navi: quali ad esempio, le rotte raccomandate e le rotte in acque profonde (a beneficio soprattutto delle navi la cui capacità di manovra risulta limitata direttamente dalle caratteristiche di progettazione), le zone di prudenza (in cui le navi devono navigare con particolare cautela), e le zone da evitare (per motivi di pericolo eccezionale o di fattori ecologici e ambientali particolarmente sensibili)<sup>250</sup>.

Gli schemi di separazione del traffico e gli altri sistemi di rotte navali sono presenti nella maggior parte delle principali zone marittime del mondo, il cui obiettivo è quello di *"migliorare la sicurezza della navigazione in aree convergenti e nelle zone in cui la densità del traffico è grande o dove la libertà di movimento della spedizione è inibita da zone di mare ristrette, dall'esistenza di ostacoli alla navigazione, di profondità limitate o particolarmente battute da sfavorevoli condizioni meteorologiche"* riducendo, proprio a seguito della loro istituzione, il numero di sinistri.

Una recentissima forma di disciplina che in un certo senso rientra nell'instradamento delle navi, è rappresentato dal Decreto Interministeriale 2 marzo 2012, n. 79 *"Misure generali per limitare o vietare il transito delle navi mercantili finalizzate alla protezione di aree sensibili nel mare territoriale"*.

A seguito del naufragio occorso il 13 gennaio 2012 alla M/N Costa Concordia, che ha interessato l'Arcipelago Toscano, in particolare l'Isola del Giglio, il Ministro delle

---

<sup>250</sup> I sistemi di instradamento e gli schemi di separazione del traffico, approvati in sede IMO, sono contenuti nella pubblicazione IMO, *Ships Routeing* - VII edizione 1999 (contenente 2002 emendamenti), che mira a standardizzare la progettazione, lo sviluppo, la presentazione del tracciato e l'uso dell'instradamento stesso.

Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare hanno inteso emanare tale decreto che, di fatto, limita l'uso del mare. Il decreto prevede, tra l'altro che, nella fascia di mare che si estende per due miglia marine dai perimetri esterni dei parchi e delle aree protette nazionali, marini e costieri, così come istituiti con Legge 979/82 (*"Disposizioni per la difesa del mare"*) e con la Legge 394/91 (*"Legge quadro sulle aree protette"*), ed all'interno dei medesimi perimetri, sono vietate la navigazione, l'ancoraggio e la sosta delle navi mercantili superiori a 500 tonnellate di stazza lorda adibite sia al trasporto di merci che di passeggeri.

E' da precisare, a tal riguardo, che è stata prevista la possibilità, in capo all'Autorità Marittima interessata, in relazione a specifici elementi di rilevanza prettamente locale, quali le caratteristiche morfologiche del territorio e le tipologie di traffici, di disporre limiti di distanza differenti dalle due miglia<sup>251</sup>, con lo scopo di garantire la sicurezza della navigazione e di quella ambientale, nonché l'accesso e l'uscita dai porti.

Con il Decreto Interministeriale n. 79, i Ministri hanno voluto, esplicitamente, fornire ulteriori garanzie di sicurezza per la protezione di aree di particolare sensibilità ambientale e vulnerabili ai potenziali rischi di traffici marittimi: il Santuario dei Cetacei e la laguna di Venezia. In particolare, nel Santuario di Cetacei<sup>252</sup>, le navi saranno tenute

---

<sup>251</sup> Con nota n. 39801 in data 30 aprile 2012 del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha previsto che il limite di distanza dai perimetri dei parchi e delle aree marine protette, in ogni caso, non sia inferiore alle 0.7 miglia nautiche, osservate tutte le opportune cautele e misure di sicurezza anche ambientali. Con la medesima, si anticipa che è intendimento del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti addivenire all'emanazione di un provvedimento normativo che ridurrà la navigazione marittima ad 1 miglio dalla costa anche nelle aree non interessate dal Decreto Interministeriale n. 79/2012.

<sup>252</sup> Il Santuario dei Cetacei è una area di circa 96.000 km<sup>2</sup> compresa tra la penisola di Giens, in Francia, la costa settentrionale della Sardegna e la costa continentale italiana, fino al confine toscano-laziale: Italia,

a rafforzare i sistemi di tenuta del carico per garantire la massima tenuta di stabilità, in modo da prevenire perdite e cadute accidentali del carico stesso. Nella Laguna di Venezia, inoltre, il decreto impone sia il divieto di transito nel Canale di San Marco e nel Canale della Giudecca per le navi superiori alle 40 mila tonnellate sia l'obbligo per il comandante di conferire i rifiuti ed i residui del carico prima di lasciare il porto di Venezia<sup>253</sup>.

Il decreto, a fronte dei suoi contenuti ed a fronte del contesto da cui è nato, è stato nominato, tra gli altri, "*decreto rotte sicure*": si nota facilmente che lo scopo della sicurezza della navigazione e della preservazione di habitat naturali vengano garantiti eliminando, di fatto, la fonte: il tradizionale pubblico uso del mare, ossia la navigazione, per alcune tipologie di navi, viene proibito, non escludendo, al contempo, i restanti altri usi.

Una ulteriore pianificazione indirettamente scaturente dalla necessità di disciplinare l'esercizio nautico, ci è fornita dai regolamenti adottati dalle Autorità marittime, a carattere permanente, per la disciplina delle manovre di avvicinamento e di ingresso dai porti, che obbligano a determinati comportamenti, facendo così prevalere l'esigenza di preservazione della sicurezza della navigazione da altre attività, che creerebbero interferenze nonché notevoli pericoli.

---

Francia e Monaco hanno firmato il 25 novembre 1999 l'accordo di istituzione del Santuario, che è stato ratificato e reso esecutivo con Legge n. 391 del 11 ottobre 2001. I tre Paesi si impegnano a tutelare i mammiferi marini di ogni specie ed i loro habitat, proteggendoli da impatti negativi diretti o indiretti delle attività umane.

<sup>253</sup> Il decreto legislativo 182/2003, in ottemperanza della Direttiva 2000/59/CE, ha previsto per tutte le navi che fanno scalo o che operano in un porto di uno Stato membro, il conferimento in impianti di raccolta predisposti e presenti in porto, di tutti i rifiuti prodotti dalla nave prima di lasciare il porto; tale normativa ha l'obiettivo di ridurre gli scarichi in mare, in particolare quelli illeciti, dei rifiuti e dei residui del carico prodotti dalla navi che utilizzano porti situati nel territorio dello Stato.

In tutti questi casi, ci si trova di fronte a zone di mare territoriale per le quali è già stata adoperata una scelta di uso, una scelta ai fini della loro destinazione, privilegiandone il fine della sicurezza dei traffici marittimi, di salvaguardia della vita umana, di tutela del mare e della fascia costiera.

Il mare è indiscutibilmente luogo naturale per lo svolgimento di determinate e numerose attività, ed accanto ai tradizionali usi pubblici marittimi<sup>254</sup>, generalmente individuati nel soddisfacimento delle esigenze di difesa nazionale, nell'attività di navigazione e nell'esercizio del trasporto, nello svolgimento dei traffici commerciali, oltre che allo sfruttamento del mare ai fini della pesca, nel collegamento diretto con l'industria cantieristica navale, ed ancora tutte quelle nuove forme di destinazione individuate in funzione del progressivo concretizzarsi di interessi pubblici e privati, risultano essere meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico: il diportismo nautico, la balneazione, la fruizione del tempo libero, la pesca sportiva, le immersione subacquee, la realizzazione di opere di difesa della costa e di opere portuali, ma anche tutte quelle opere di minore rilevanza come le strutture dedicate allo svago ed al tempo libero, nonché quelle volte all'espansione della città, ma anche del porto.

Da ciò emerge, di conseguenza, che l'individuazione di uno strumento di governo del "territorio - mare" debba scaturire da una analisi di tutte le potenzialità suscettibili di utilizzazione o dalle quali se ne possa trarre utile beneficio per una pertinente politica marittima integrata.

---

<sup>254</sup> *supra* Capitolo IV del presente lavoro, par. 4.1.1., in particolare nota 14..

### **5.2.1. L'esempio della complessità del mare territoriale livornese**

Lo spazio marittimo prospiciente la città toscana di Livorno<sup>255</sup> è un esempio, tra le altre e numerose realtà italiane, caratterizzate dalla presenza di una vasta quantità di attività, le quali devono trovare fisicamente posto in tale tratto di mare territoriale: sarà agevole rilevare come sia urgente l'esigenza di una pianificazione.

Si osserva, inizialmente, la presenza delle Isole di Gorgona e di Capraia, entrambe inserite nel contesto della perimetrazione del “Parco nazionale dell'arcipelago Toscano” di cui al decreto del Presidente della Repubblica in data 22 luglio 1996, già dotate, indipendentemente dall'attuazione del Decreto Interministeriale n. 79/2012, di zone a mare di rispetto ampie miglia 3 dalle coste delle Isole stesse.

Inoltre, è ricompresa in tale zona l'area marina protetta delle “Secche della Meloria”, istituita con il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 21 ottobre 2009, il cui confine sud lambisce il settore di ingresso/uscita dal porto di Livorno istituito con ordinanza dell'Autorità marittima, avente carattere permanente.

In più, nella zona di mare posta immediatamente a nord-ovest della area marina protetta delle “Secche della Meloria” sorgerà, prevedibilmente entro il 2012, l'insediamento del rigassificatore FSRU Toscana, che comporterà l'adozione di misure di interdizione al traffico navale nella zona di mare circolare ampia miglia 2 intorno al punto di posizionamento dell'impianto.

---

<sup>255</sup> Ai sensi dell'articolo 16 del Codice della navigazione, “*il litorale della Repubblica è diviso in zone marittime; le zone sono suddivise in compartimenti e questi in circondari*”: i dati, contenuti in questo paragrafo, si riferiscono alle attività che si svolgono nel mare territoriale della zona del Circondario di Livorno.

Per quanto riguarda il settore dell'acquacoltura e dell'allevamento, è necessario notare che sono presenti diversi impianti di allevamento al largo dell'Isola di Capraia e di Gorgona, rispettivamente composti da 5 gabbie per una occupazione di circa 42 mila m<sup>2</sup>, il primo, e da 2 gabbie la cui estensione è di 800 m<sup>2</sup>, il secondo.

L'attività di pesca e di esercizio nautico sia diportistico che commerciale costituiscono esempi di utilizzazione dinamica del mare territoriale: ed è bene osservare come l'attività di pesca, nel solo porto di Livorno, viene esercitata da 120 unità da pesca abilitate all'esercizio entro le 20 miglia nautiche dalla costa, mentre sono 504 quelle abilitate entro le 6 miglia, ovvero 12 miglia se autorizzati.

Riguardo il campo del diporto nautico, a Livorno, risultano attualmente iscritte nei Registri del Diporto 1.689 unità<sup>256</sup>, e sono presenti 5 porti turistici e 13 punti di ormeggio, per un totale di circa 3.330 posti barca.

Per quanto concerne il traffico di merce e di passeggeri, nel 2011, sono arrivate nel porto di Livorno 7.173 navi.

I dati appena elencati non vogliono evidenziare il valore del traffico, ma la misura e l'intensità di come determinati tratti di mare risultano coinvolti e con quale frequenza da unità che, una volta allontanatesi dalla costa, si sommeranno a tutte quelle altre navi in navigazione.

Gran parte delle attività sono caratterizzate dal movimento ed in mare una utilizzazione dinamica, che prevede il frequente, continuo ed abituale passaggio di una unità sullo stesso tratto di mare, costituisce la normalità. L'esigenza di pianificare non

---

<sup>256</sup> Il dato è aggiornato al 18 luglio 2012; e si evidenzia che, ai sensi del Decreto Legislativo 171/2005 (*"Codice della nautica da diporto"*), le unità di lunghezza inferiore i 10 metri non hanno l'obbligo di iscrizione nei Registri Navali Italiani.



potrà disconoscere questo elemento e di conseguenza, le dimensioni del mare, che fino ad ora, si sono considerate immense, non sono così vaste e gli spazi marittimi a disposizione devono contemperare il soddisfacimento di altri interessi, alcuni dei quali sono direttamente collegati con la superficie del mare, altri al fondo marino, altri preclusi da altri fini perché prioritamente destinati ad assolvere altri usi pubblici del mare in via esclusiva, come appunto, l'interdizione e l'instradamento della navigazione o le aree marine protette.

### **5.3 Le criticità emerse in ordine al rilievo territoriale degli interessi coinvolti**

In questa allargata prospettiva di sfruttamento del mare territoriale, gli interessi coinvolti dai nuovi utilizzi degli spazi marittimi sono molteplici e di difficile ricomposizione in concreto.

Se però si volesse ragionare e esemplificare utilizzando le materie dell'articolo 117 della Costituzione, verrebbero immediatamente richiamate le materie dell'ambiente, della sicurezza ed ordine pubblico, dell'energia e del governo del territorio, alle quali si sommano gli ulteriori profili di incertezza interpretativa circa il ruolo di Stato e regioni nei singoli ambiti.

Il Decreto Legislativo 190 del 2010, in attuazione della direttiva comunitaria 2008/56/CE in materia di politiche per l'ambiente marino, istituisce un quadro diretto alle strategie per l'ambiente marino e prevede un ampio ricorso a programmi di

monitoraggio e programmi di misure per garantire il buono stato dell'ambiente<sup>257</sup>. In tale normativa, le competenze sono strettamente incardinate in capo al Ministero dell'Ambiente affiancato da un apposito Comitato tecnico<sup>258</sup>, al quale partecipano anche rappresentanti di regioni ed autonomie.

Sempre all'amministrazione dello Stato, sono riservate le competenze in ordine alla competenza autorizzatoria della Legge 239/2004 (*"Riordine del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia"*), così come modificata dalla Legge 7 aprile 2012, n. 35 (*"Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo"*), che all'articolo 57 e 57 bis, riserva al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dei Trasporti, d'intesa con la regione interessata, la competenza al rilascio degli atti autorizzativi, limitatamente alla realizzazione di impianti industriali strategici e relative infrastrutture, disciplinati all'articolo 52 del Codice della Navigazione<sup>259</sup>. La realizzazione di tali impianti si inquadra nell'ambito della *"produzione, trasporto e distribuzione di energia"*, materia rimasta nelle competenze dello Stato, ai sensi degli articoli 28, 29, 30 e 31 del Decreto

---

<sup>257</sup> I parametri del buono stato dell'ambiente verranno determinati *ex art.* 9, attraverso un processo complesso che vede il coinvolgimento della Conferenza unificata.

<sup>258</sup> Secondo l'art. 5 del D. L.vo 190/2010, il Comitato sarà composto da tre rappresentanti del Ministero dell'Ambiente, due del Ministero delle politiche agricole e forestali, un rappresentante del Ministero dei Trasporti, uno del Ministero della salute, uno del Ministero della difesa, uno del Ministero degli affari esteri, uno del Ministero dell'istruzione, uno del Ministero dei beni culturali, uno del Ministero dello Sviluppo economico oltre ad un rappresentante per ogni Regione e Provincia autonoma, uno per l'Unione Provincie d'Italia, uno per l'Associazione nazionale Comuni italiani.

<sup>259</sup> Ai sensi degli artt. 57 e 57 bis della L. 35/2012 ed all'art. 1, 1° comma, lett i) della L.239/2004, gli insediamenti strategici sono: *"a) gli stabilimenti di stoccaggio di oli minerali; b) i depositi costieri di oli minerali come definiti dall'art. 52 del Codice della navigazione (ossia, impianti e stabilimenti costieri di sostanze esplosive ed infiammabili); c) depositi di carburante per aviazione siti all'interno del sedime aeroportuale; d) i depositi di stoccaggio di prodotti petroliferi, ad esclusione del GPL di capacità autorizzata non inferiore a 10 mila m<sup>3</sup>; e) i depositi di stoccaggio di GPL di capacità autorizzata non inferiore a 200 tonn.; f) gli oleodotti di cui all'articolo 1, 8° comma, lett. c), numero 6, della L. 239/2004; g) gli impianti di lavorazione e stoccaggio di oli vegetali destinati ad uso energetico"*.

Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e della Legge 23 agosto 2004, n. 239, articolo 1, 7° comma, lett. 1), comprensiva anche della competenza al rilascio della concessione di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per le medesime finalità<sup>260</sup>.

Proprio a tal riguardo, però la Corte Costituzionale ha chiarito che la “*produzione trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*”, in generale, rappresenta una materia concorrente nella quale la “*leale cooperazione fra stato e regioni si attua con il meccanismo delle intese forti e tramite la Conferenza Unificata*”<sup>261</sup>.

Non ultimo, poi, il problema di individuare i contenuti e l’ambito di estensione della materia “*governo del territorio*”, che, nonostante sia stata interpretata in modo ampio,

---

<sup>260</sup> Per le concessioni aventi finalità di approvvigionamento di energia si verifica il caso in cui l’oggetto della concessione demaniale trascende l’uso e l’amministrazione del bene, che assume sovente un ruolo secondario di fronte alla disciplina delle attività imprenditoriali e dei servizi resi dal concessionario sui beni demaniali, e si risolve piuttosto nella regolazione dell’attività svolta dal concessionario: pertanto, allo scopo di assicurare una uniforme e coordinata applicazione di tale dettato normativo, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale per i Porti – ha emanato la Circolare n. 52, Serie II, in data 10 luglio 2012, al fine di consentire una migliore applicazione del complesso di atti normativi relativamente agli impianti ed ai depositi costieri.

<sup>261</sup> Assunto ampiamente ripreso nella Circolare n. 52, Serie II, in data 10 luglio 2012 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, si rinvia alla Sentenza della Corte Costituzionale 14 ottobre 2005, n. 383 ove, su ricorso della Regione Toscana, la Corte ha dichiarato illegittima la L. 239/2004 “*in quanto individua in modo analitico una categoria di fonti di energia rispetto alle quali sarebbe preclusa ogni valutazione da parte delle Regioni in sede di esercizio delle proprie competenze costituzionalmente garantite*”. Si veda, inoltre, la Sentenza n. 364/2006 della Corte Cost., con la quale sono state dichiarate illegittime le disposizioni della legge regionale della Puglia n. 9/2005 che aveva stabilito una moratoria per le procedure di impatto ambientale e per le procedure autorizzative fino all’approvazione del piano energetico regionale, ribadendo che i principi fondamentali in materia di *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia* (compresi i procedimenti di autorizzazione alla costruzione di impianti di energia eolica) si ricavano dal D. L.vo n. 387/2003. Da ultimo, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, con Sentenza del 6 novembre 2009, n. 282, della Legge della Regione Molise n. 15/2008, nella parte in cui essa ha individuato le aree non idonee all’installazione di impianti eolici e fotovoltaici, ha previsto divieti di impianti *offshore* anche per opere connesse ricadenti sul territorio regionale ed ha, infine stabilito un contributo di istruttoria crescente con la potenza degli impianti e particolarmente oneroso per le fonti eoliche: anche in tale occasione la Corte ha ribadito che la disciplina degli insediamenti di impianti eolici e fotovoltaici è attribuita alla potestà legislativa concorrente in tema di “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*” di cui all’art. 117 Cost., sottolineando che l’esigenza di tutela dell’ambiente e del paesaggio non fanno venir meno la centralità nella disciplina impugnata del profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche; la Corte ha poi chiarito nuovamente che il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi, variamente modulati, rilevati in questo ambito impone una prima ponderazione concertata nella sede di Conferenza Unificata, ai sensi dell’art. 12 del D. L.vo n. 387/2003 ed in ossequio al principio di leale cooperazione.

come insieme delle attività relative all'uso del territorio comprensive di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardante la tutela, la valorizzazione e la trasformazione delle risorse che lo costituiscono, è stata motivo di conflitto in diverse occasioni fra Stato e Regioni in "un'ottica ancora lontana dal comprendere il coordinamento delle politiche e le sinergie delle azioni di tutte le istituzioni capaci di incidere sulle risorse ambientali e sullo sviluppo sostenibile"<sup>262</sup>.

Ulteriori indizi di criticità in ordine proprio al rilievo territoriale degli interessi coinvolti dai nuovi utilizzi dello spazio marittimo emergono dalla giustizia amministrativa.

Anche se non sono ancora sorte delle controversie paragonabili a quelle inerenti la definizione della materia del "*governo del territorio*", qualche dubbio sui confini fra competenze statali e regionali è già nato, anche in relazione alle competenze concessorie sul mare territoriale<sup>263</sup>.

Un caso che offre interessanti spunti alla Corte Costituzionale per pervenire ad una chiara definizione degli assetti di competenze sul mare territoriale, è stato fornito dalla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia<sup>264</sup> in relazione alla Legge regionale n. 4 del 2003, la quale prevede la sussistenza di una competenza legislativa regionale in ordine alla regolazione delle

---

<sup>262</sup> MARTINI F., *Mare territoriale e nuovi interessi energetici*, in *op. cit.*, p. 100.

<sup>263</sup> Il D. L.vo 122/98, infatti, all'art. 104, manteneva in capo allo Stato le funzioni relative "*pp) all'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia*", mentre all'art. 105 conferiva alle Regioni ed enti locali le funzioni relative al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale "*per finalità diverse da quello dell'approvvigionamento di fonti di energia; tale conferimento non opera nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate con D.P.C.M. del 21 dicembre 1995*".

<sup>264</sup> Ordinanza Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia n. 404 dell'11 maggio 2009 decisa dalla Corte costituzionale con sentenza n. 360/2010.

funzioni amministrative sul mare territoriale, infatti, all'articolo 7, dispone che *“la Regione esercita le funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali marittime nel mare territoriale per tutte le finalità, ad eccezione di quelle relative all'approvvigionamento di fonti di energia”*. E' piuttosto significativo rilevare che in adempimento di tale disposto i provvedimenti concessori relativi all'utilizzo in esclusiva del mare territoriale per la localizzazione di attività produttive private, come ad es. l'acquacoltura, sono passati dalle Capitanerie di Porto agli uffici regionali siciliani, in difformità di quanto è accaduto nelle altre regioni italiane, le quali hanno individuato con normativa regionale le amministrazioni locali.

Purtroppo l'atteso chiarimento della Corte Costituzionale in ordine alle competenze regionali sul mare territoriale, per quanto attiene la posizione ubicata al di fuori del demanio marittimo, non è arrivato, posto che la Corte ha ritenuto la questione inammissibile a causa della carente descrizione della fattispecie oggetto di giudizio, per cui non ha ritenuto valutabile l'applicabilità al caso concreto della norma impugnata. La Corte ha, altresì, evitato di pronunciarsi in quanto il giudice *a quo* ha genericamente affermato che la Regione si sarebbe autoattribuita *“un ambito di competenza funzionale relativa al mare territoriale posto al di là del demanio marittimo costiero che nel riparto delle attribuzioni stabilito fra organi costituzionali sarebbe dovuto rimanere allo Stato”* senza indicare chiaramente le disposizioni costituzionali violate.

La Corte sottolinea, in particolare che il novellato Titolo V della Costituzione, ha attribuito alle Regioni una competenza legislativa residuale e che l'articolo 118 individua nei comuni i naturali titolari delle funzioni amministrative per cui, nonostante

la pronuncia si limiti alla mera inammissibilità in rito della questione, parrebbe far velare una sorta di fondamento della potestà legislativa esercitata dalla regione siciliana.

A quale autorità quindi devolvere una ipotetica pianificazione degli spazi marittimi, ovvero quale è il rilievo territoriale degli interessi coinvolti e con quale procedura, con quale ruolo delle autonomie territoriali.

Se quindi, la disciplina siciliana non è costituzionalmente illegittima, potrebbe prospettarsi una differenziazione in ordine alle competenze che riguardano l'utilizzo del mare. Se ne viene richiesto un utilizzo in esclusiva a fini energetici, le relative competenze autorizzate rimangono incardinate in capo allo Stato, se il privato chiede concessioni in esclusiva per usi residuali, secondo la dizione della Legge regionale siciliana, "*ad altri fini*", le competenze potrebbero essere (legittimamente?) attribuite alla regione.

La Corte dichiarò, invece, l'incostituzionalità di un intervento legislativo della Regione Molise<sup>265</sup> che delimitava le aree demaniali marittime della costiera molisana e le antistanti zone di mare territoriale ricomprese nel comune di Termoli, riconoscendo la piena potestà legislativa statale in ordine agli aspetti dominicali del demanio statale, poiché rientra nella materia dell' "*ordinamento civile*", materia di competenza esclusiva dello Stato.

In materia di produzione di energia, il livello territoriale di interesse è invece già stato individuato e non è stato messo in discussione dalla giurisprudenza. Ed infatti, in materia di "*impianti di produzione di energia elettrica da fonti nucleari, i rigassificatori, le centrali termoelettriche di potenza superiore a 400 Mw nonché quelle relative a*

---

<sup>265</sup> Corte Costituzionale, Sentenza 18 novembre 2008, n. 370.

*infrastrutture di trasporto comprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti*”, è stato disposto, dalla Legge 99 del 2009, in particolare all’articolo 41, che tutte le controversie sono devolute alla giurisdizione del Tar del Lazio in ragione del rilievo nazionale degli interessi tutelati.

Tale disposizione ha trovato una specifica applicazione, ad esempio, nell’ambito della materia dei rigassificatori, che, in virtù della sua rilevanza di portata generale, nazionale e internazionale dei relativi interessi, secondo il Tar Veneto<sup>266</sup>, *“trascende quell’interesse territorialmente limitato che è il presupposto per la competenza territoriale dei singoli tribunali amministrativi regionali, per cui esistono ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di ripartizione tra gli organi di primo grado della giustizia amministrativa”*.

A conferma di quanto sollevato dal Tar Veneto, circa il rilievo nazionale degli interessi che gravitano nell’ambito della materia dei rigassificatori, è intervenuto anche il Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, con l’emanazione dell’Ordinanza 26 luglio 2012, n. 29: *“l’articolo 135, 1° comma, lett. f) del codice del processo amministrativo che, anche tramite il rinvio all’art. 133, 1° comma, lett. o), attribuisce alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio le controversie relative ai rigassificatori. Si riferisce non solo ai provvedimenti concernenti l’autorizzazione alla realizzazione dei rigassificatori, ma anche a tutte quelle manifestazione dei pubblici poteri che, anche indirettamente, attengano alla costruzione degli impianti in questione. Ne consegue che anche quando il provvedimento impugnato riguardi solo indirettamente la materia dei rigassificatori (nel*

---

<sup>266</sup> Tar Friuli Venezia Giulia, 11 marzo 2010, n. 167.

*caso di specie, adozione di proposta di piano paesaggistico per effetto della quale risulta vietata la costruzione di impianti entro determinati limiti dalla battigia) deve ritenersi sussistente la competenza funzionale del Tar Lazio”.*

#### **5.4 La frammentarietà dell’approccio disciplinare italiano**

Nonostante il dettato normativo dell’articolo 12 del Decreto Legislativo 190 del 2010, che prevede la possibilità, ove necessario, di inserire nei programmi di misure, quali idonei strumenti per conseguire o mantenere il buono stato dell’ambiente, *“condizioni, limiti e divieti per attività aventi incidenza sull’ambiente marino da inserire negli strumenti di pianificazione gestione e sviluppo territoriale”*, ovvero *“condizioni, limiti e divieti da inserire negli atti di autorizzazione, di concessione, di assenso o di nulla osta previsti dalla recente normativa per l’esercizio di attività aventi incidenza sull’ambiente marino”*, in Italia si sta invece assistendo ad un approccio per singola opera, senza aver chiaramente definito un quadro complessivo e d’insieme delle possibilità di sfruttamento economico degli spazi marittimi, con conseguente infittirsi dei casi in cui la giurisprudenza amministrativa ha dovuto tamponare, in via interpretativa, il vuoto politico-amministrativo.

La difficoltà causata dal vuoto di regolazione è particolarmente accentuato a fronte delle crescenti istanze dei privati volti alla realizzazione di impianti *off-shore*<sup>267</sup>,

---

<sup>267</sup> “Il Sole 24 ore” dell’ 11 settembre 2012, a p. 44, pubblica un interessante articolo di Elena COMELLI, dal titolo *“L’eolico in Europa punta sull’off-shore”*: nel 2011 l’offshore rappresentava solo il 9% del mercato eolico europeo; previsioni al 20% nel 2016, grazie agli sviluppi previsti nel Regno Unito, in Belgio, Germania, Olanda , Svezia e Finlandia: *“l’ industria europea si butta a pesce nella nuova*



espressione della ormai consolidata liberalizzazione di tutte *“le attività di produzione, esportazione, stoccaggio non in sotterraneo anche di oli minerali, acquisto e vendita di energia ai clienti idonei, nonché di trasformazione delle materie fonti di energia”* che *“sono libere su tutto il territorio nazionale, nel rispetto degli obblighi del servizio pubblico derivanti dalla normativa comunitaria e dalla legislazione vigente”*<sup>268</sup>.

Con questa disposizione lo Stato non ha più nessun potere di intervento diretto nel campo della produzione e del consumo di energia, ma solo un compito di regolazione. L'intero settore della produzione e vendita di energia è affidato ai soggetti privati e al libero mercato concorrenziale, senza diritti di privativa o contingentamenti. *“In particolare il legislatore ha previsto una più accentuata liberalizzazione del mercato delle energie rinnovabili, non imponendo più lo strumento concessorio, ma lo strumento autorizzatorio che chiarisce altresì la natura esclusivamente imprenditoriale delle attività di produzione di energia sganciata da qualsiasi regime pubblicistico e non rientrante pertanto neanche nella nozione di servizio pubblico”*<sup>269</sup>.

Tale assunto ad oggi è stato seguito dalla giurisprudenza amministrativa allorché ha escluso l'assoggettabilità dei terminal di rigassificazione al regime concessorio ed ha riconosciuto piena libertà alle società titolari del progetto per la realizzazione del terminal di procedere alla scelta del fornitore secondo il diritto privato<sup>270</sup>.

---

*avventura”*, tanto da considerarlo un vero e proprio settore industriale. In Italia, per ora, tutti i progetti proposti in Sardegna, Sicilia, Puglia, Molise e Toscana, sono stati bloccati dalle resistenze locali.

<sup>268</sup> Articolo 1 della Legge 239/2004 recante i principi fondamentali in materia energetica ai sensi dell'art. 117, 3° comma, della Costituzione.

<sup>269</sup> MARTINI F., *La pianificazione degli spazi marittimi*, in MERUSI F. e GIOMI V. (a cura di), *op.cit.*, p. 122.

<sup>270</sup> Tar Veneto, 14 aprile 2009, n. 145 ha chiarito che *“i terminali di rigassificazione non sono assoggettabili al regime concessorio previsto dall'art. 101 del Codice della navigazione. Con l'effetto che spetta alla società titolare del progetto per la realizzazione del terminale procedere all'individuazione del*

In questo contesto, sembra che anche il ruolo del giudice amministrativo per le attività *off-shore* sarà il medesimo ruolo che ha rivestito in ordine al proliferare del contenzioso in materia di energie rinnovabili, posto che rivestono un rilevante interesse economico, che impongono un confronto fra interessi locali e di rilievo statale: ecco, quindi, che anche il giudice amministrativo vede, anche in questo specifico campo, così come esplicitamente previsto dal già richiamato articolo 41 della Legge 99/2009, accrescere il suo nuovo ruolo di giudice dell'economia.

Ma ancora, gli spazi marittimi non sono pianificati, non esiste una destinazione specifica delle diverse aree e non esistono neanche previsioni equivalenti ai piani paesaggistici o specifici vincoli ambientali, per cui risulta molto difficoltoso individuare parametri oggettivi in base ai quali autorizzare o meno le sempre più numerose domande proposte dai privati. E, in materia di sicurezza, in mancanza di una pianificazione con quali modi applicare la direttiva Seveso<sup>271</sup> che impone agli Stati membri di identificare i propri siti a rischio: questa attività presuppone un'analisi di compatibilità dell'opera con il territorio e con l'urbanizzazione, cui consegue l'adozione di misure di salvaguardia da recepire con specifici strumenti amministrativi. Nelle more di attuazione del Decreto Legislativo 190 /2010 si è posto il problema di verificare l'assenza di impedimenti

---

*fornitore del servizio di rimorchio per le navi dirette e in partenza dalla propria struttura e all'affidamento del relativo servizio*". Nella stessa prospettiva è stato posto il dubbio circa la possibilità per il titolare dell'impianto di avvalersi di un servizio di rimorchio privato, secondo le regole de libero mercato concorrenziale, libero da limitazioni o discipline amministrative, in deroga alle disposizioni di cui alla Legge 84/1994, che individua il servizio di rimorchio portuale come servizio di interesse generale. In questa prospettiva è stato posto il problema se il terminal di rigassificazione potesse essere considerato parte del porto o approdo, ma in ogni caso, è stata comunque riconosciuta la competenza dell'Autorità Marittima in ordine alle imposizioni di misure di sicurezza al rimorchio esercitato in regime privatistico in virtù della convezione SOLAS.

<sup>271</sup> La versione più recente è la Direttiva 2012/18/UE ("Seveso3") del 4 luglio 2012, concernente il controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio ("Seveso2").

derivanti da vincoli ambientali. Ma la mancanza di pianificazione, si accentua ancora di più se si considera che l'approccio per singola opera impone la mera VIA, relativa all'opera stessa, e non invece anche la VAS, rendendo vana ogni possibilità di rappresentare in scala più ampia gli effetti sul territorio<sup>272</sup>.

Queste lacune non consentono di cogliere le implicazioni di carattere non solo ambientale, ma anche economico e sociale complessive della singola opera o di più opere su un'area che non sia strettamente circoscritta alle immediate vicinanze dell'opera stessa. Non meno significativo è la predisposizione di un idoneo procedimento partecipativo che assicurerebbe una maggiore trasparenza delle procedure autorizzatorie e consentirebbe di realizzare una effettiva parità di trattamento fra tutti coloro che intendono proporre delle istanze, oltre che a garantire una maggiore stabilità ed affidabilità alle procedure stesse.

Il pianificatore, allora, dovrà porsi di fronte al mare, maturando l'esperienza e l'evoluzione che nel tempo ci ha fornito l'urbanistica e cioè: il controllo e l'indirizzo delle trasformazioni del territorio e che non solo risponda e soddisfi i bisogni degli utenti per i quali un eventuale piano è predisposto, ma che si dimostri compatibile con lo sviluppo economico tanto esistente che potenziale.

---

<sup>272</sup> Non a caso la Regione Toscana ha richiesto di assoggettare congiuntamente a VAS il progetto del rigassificatore di Livorno e quello di Rosignano ai fini di valutarne complessivamente l'impatto sulla costa toscana.

## 5.5 Gli sviluppi a livello europeo della pianificazione dello spazio marittimo

L'idea che *“i mari sono la linfa dell'Europa”* è un concetto ampiamente condiviso e sviluppato dalla Commissione Europea, tanto che essa ritiene che gli spazi marittimi ed i litorali costituiscono un elemento essenziale del benessere e della prosperità dell'Europa stessa: infatti, i mari offrono rotte commerciali, fungono da regolatore climatico e rappresentano una fonte di alimentazione, di energia e di risorse e un luogo favorevole all'insediamento inteso sia come residenza che per attività ricreative.

Le interazioni tra l'Europa e il mare sono attualmente più intense e più varie che in passato e creano un valore aggiunto senza precedenti, ma la pressione comincia a farsi sentire e tali relazioni sono arrivate ad un bivio: da un lato, la tecnologia e le conoscenze ci consentono di ottenere dal mare ricchezze sempre maggiori, e sempre più persone affluiscono sulle coste europee per beneficiarne; dall'altro, l'effetto cumulato di tutta questa attività conduce a conflitti di utilizzazione ed al deterioramento dell'ambiente marino da cui tutto il resto dipende.

La Commissione europea ne è consapevole e, proprio per tale ragione, avviando una consultazione e un'analisi globale sulle relazioni tra l'Europa ed il mare<sup>273</sup>, ha proposto una politica marittima integrata per l'Unione europea, basata sull'esplicito

---

<sup>273</sup> La relazione sul processo di consultazione è contenuta nella COM (2007) 574, ma si veda anche il Libro Verde COM (2006) 275, *Verso una politica marittima dell'Unione europea: una visione europea degli oceani e del mare*, il quale si propone di conciliare in un'unica azione politica le esigenze di mantenere la competitività del settore marittimo comunitario, preservare le risorse ambientali, garantire la partecipazione delle popolazioni, oltre a promuovere l'adozione della gestione integrata delle zone costiere (GIZC), ossia assicurare una gestione integrata del mare, della terra e delle zone di contatto (argomento affrontato nel Capitolo IV, par. 4.2).

riconoscimento della correlazione di tutte le questioni connesse agli oceani ed ai mari europei e della necessità che le politiche marittime vengano elaborate congiuntamente.

La Commissione Europea il 10 ottobre 2007 ha adottato il Libro Blu<sup>274</sup> con il quale presentava la “*Politica Marittima Integrata per l'Unione Europea*”, alla quale seguiva un dettagliato Piano d'Azione<sup>275</sup> per la realizzazione di azioni reali e progetti predisposti sulla base della nuova strategia. Il 14 dicembre dello stesso anno, solo due mesi dopo la loro presentazione, la Politica marittima integrata e l’*Action Plan* erano approvati dal Consiglio<sup>276</sup>, guadagnando la via per la loro implementazione.

La nuova politica marittima integrata promuoveva, dunque, un approccio intersettoriale della *governance* marittima, incoraggiando l'identificazione e lo sfruttamento di sinergie fra tutte le politiche UE che interessano gli oceani, i mari, le regioni costiere e i settori marittimi – ossia le politiche in materia di ambiente, trasporti marittimi, energia, ricerca, industria e pesca, nonché le politiche regionali.

In particolare, attraverso questo nuovo strumento, la Commissione intende sintetizzare in concreto i conflitti di interessi di cui sono portatrici le autorità pubbliche ed i privati al fine di pervenire ad un ottimale uso dello spazio marittimo che contemperi le esigenze economiche ed ambientali.

La prospettiva che offre la lettura del documento adottato dalla Commissione con la Comunicazione “*Tabella di marcia per la pianificazione dello spazio marittimo: definizione di principi comuni nell'UE*”, Bruxelles 25.11.2008 COM(2008) definitivo, è

---

<sup>274</sup> COM(2007) 575 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*.

<sup>275</sup> SEC (2007) 1278.

<sup>276</sup> Doc. 16616/1/07 REV. 1.- Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 14 dicembre 2007.

particolarmente interessante perché, ancorché si tratti di un atto ancora di carattere meramente interlocutorio, di mero indirizzo, consente di astrarre e leggere in modo coordinato le diverse questioni che sono episodicamente emerse allorché, nel nostro ordinamento, soggetti privati hanno proposto istanze volte all'ottenimento di atti di autorizzazione per l'utilizzo e lo sfruttamento dello spazio marittimo costiero per attività produttive. Se infatti sono risalenti e frequenti le ipotesi di concessioni in esclusiva di zone del mare territoriale al fine dell'esercizio di attività di acquacoltura, oggi sicuramente il problema si pone in modo particolarmente accentuato con riguardo alla costruzione di impianti energetici *offshore*.

Le procedure di pianificazione dello spazio marittimo dovrebbero quindi condurre a sintetizzare anticipatamente, in un unico atto, i conflitti potenziali fra i molteplici interessi coinvolti a fronte delle istanze autorizzatorie e concessorie proposte dai privati al fine di utilizzare in esclusiva, per la costruzione e gestione di impianti industriali e/o di produzione energetica, spazi marini interni alle acque territoriali.

In questa prospettiva, la funzione del Piano e dell'attività di pianificazione dovrebbe essere anche quella di coadiuvare le autorità pubbliche e le parti private portatrici di interessi nella definizione delle possibilità e dei vincoli di utilizzo delle aree marine.

Il piano degli spazi marittimi si pone quale soluzione anticipata, precauzionale dei conflitti fra i molteplici interessi, che trovano pieno riconoscimento e tutela nel diritto internazionale ed interno. Si fronteggiano, infatti, interessi alla sicurezza e libertà della

navigazione<sup>277</sup>, interessi ambientali<sup>278</sup>, di potenziamento del traffico marittimo, ma anche l'interesse comunitario e nazionale a sviluppare la competitività economica del comparto marittimo e, da ultimo, incentivare investimenti nello sviluppo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

L'attenzione della Commissione europea è stata originata soprattutto dalla constatazione che innumerevoli attività economiche, quali ad esempio la costruzione di impianti di energia eolica *offshore* o impianti *“per il miglioramento del quadro di approvvigionamento strategico dell'energia”* vengono localizzati in zone marittime e necessitano di atti di autorizzazione da parte di amministrazioni, senza che vi sia una corrispondente disciplina di riferimento, ovvero che il potere autorizzatorio pubblico sia stato espressamente definito con riguardo alla specificità della nuova fattispecie.

#### **5.5.1. I vantaggi di un approccio europeo**

A fronte del coinvolgimento di una pluralità di interessi, la prospettiva che adotta la Comunicazione della Commissione europea è quella di delineare un rilievo sovranazionale degli interessi coinvolti, primo fra tutti la sostenibilità ambientale, nonché la competitività economica e dello sviluppo della navigazione, ma puntualizza che la pianificazione dello spazio marittimo rientra nella sfera di competenza dei singoli

---

<sup>277</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) adottata nel 1982 ed entrata in vigore nel 1994, di cui tutti gli Stati Membri dell'UE sono parti contraenti; regolamentazione dell'Organizzazione internazionale marittima (IMO) che stabilisce regole e norme riconosciute a livello internazionale per la navigazione ed il trasporto marittimo.

<sup>278</sup> Si rinvia, senza pretese di esaustività, alla Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino 2008/56/CE su cui fonda la politica marittima integrata dell'UE che impone agli stati membri di raggiungere un buono stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2020, applicare un approccio eco sistemico ed assicurare che la pressione antropica sia compatibile con un buono stato ecologico (direttiva europea attuata in Italia con il D. L.vo 190/2010 in vigore dal 3 dicembre 2010).

stati, in virtù del principio di sussidiarietà, e che l'approccio non può che essere quello di rispettare la specificità delle singole regioni o sottoregioni marine.

La Commissione, tuttavia, evidenzia anche un rilievo comunitario che conferisca un quadro di pianificazione stabile, che, al contempo, offra certezza giuridica e prevedibilità, possa promuovere ed incentivare gli investimenti nei settori dello sviluppo dell'energia *offshore*, della navigazione e del trasporto marittimo, dello sviluppo portuale, dello sfruttamento del petrolio e del gas e dell'acquacoltura, potenziando la capacità dell'UE di attirare capitali stranieri.

Le attività marittime sono caratterizzate da una dimensione transfrontaliera e lo scopo principale è quindi quello di evitare approcci settoriali all'utilizzo delle risorse marine che produrrebbero politiche frammentarie e non utili ai fini della concorrenzialità dell'UE.

Poiché tutte le decisioni dei singoli stati hanno ripercussioni sui paesi confinanti, l'Ue si propone di individuare e promuovere un approccio comune alla regolazione dello sfruttamento delle aree marine rientranti nelle acque territoriali e instaura un quadro di coordinamento dei differenti approcci settoriali dei paesi dell'UE.

La Commissione delinea quindi i principi che devono presiedere al processo di pianificazione che dovrà necessariamente essere un procedimento, che consenta la consultazione delle parti interessate e che garantisca la piena condivisione delle scelte soprattutto in fase scendente della formazione del programma. Prevede altresì che il programma consti di fasi successive di attuazione, applicazione, valutazione e revisione.



Pur costituendo un processo piuttosto nuovo, in molti paesi sono state già avviate attività di pianificazione per le acque territoriali, individuando una serie di strumenti e criteri che sono, tutt'ora, in corso di elaborazione.

Il Regno Unito, ad esempio, ha elaborato un progetto di legge marittima (*Marine Bill*), concepito come un vero e proprio quadro legislativo globale che istituisce un sistema di pianificazione marittima per tutte le acque britanniche<sup>279</sup>. La Scozia ha redatto un progetto di legge relativo alla gestione dei propri mari<sup>280</sup>. Entrambi i progetti di legge prevedono una nuova struttura amministrativa (*Marine Management Organisation*), intesa a semplificare le procedure di rilascio di permessi e licenze.

La Germania ha esteso alla zona economica esclusiva il campo di applicazione della legge di pianificazione territoriale e, pertanto, i poteri federali in materia di Pianificazione dello spazio marittimo: questa estensione è il risultato dello sviluppo del settore dell'energia eolica *offshore*. Il piano di gestione dello spazio marittimo recentemente implementato comprende tutte e tre le dimensioni (superficie, colonna d'acqua e fondale marino) ed individua zone per attività marittime specifiche<sup>281</sup>.

Il Belgio utilizza, nell'ambito di un piano generale, una ripartizione in zone per assegnare lo spazio marino a utilizzazioni specifiche: estrazioni di sabbia e energia eolica *offshore*; il piano autorizza il rilascio di permessi e licenze per un determinato tipo di attività solo all'interno delle zone individuate ed è oggetto di monitoraggio e valutazioni periodici<sup>282</sup>.

---

<sup>279</sup> Per approfondimenti vd. <http://defra.gov.uk/marine/legislation/index.htm>

<sup>280</sup> Per approfondimenti vd. [www.scotland.gov.uk/marinebill](http://www.scotland.gov.uk/marinebill)

<sup>281</sup> [http://www.bsh.de/en/The\\_BSH/Notifications/Spatial\\_Planning\\_in\\_the\\_German\\_EEZ.jsp](http://www.bsh.de/en/The_BSH/Notifications/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ.jsp)

<sup>282</sup> <http://mumm.ac.be/EN/Management/Sea-based/index.php>

Alcuni Stati membri ed altri paesi europei hanno messo a punto piani integrati di gestione marittima che forniscono orientamenti per le decisioni relative alla marina interessata. I Paesi Bassi hanno elaborato un piano di gestione integrata per il Mare del Nord, la cui motivazione principale è l'esigenza di pianificare la produzione di energia eolica *offshore*: il piano introduce la possibilità di poter compiere una valutazione integrata di tutte le opere che necessitano di autorizzazione, elaborando anche una cartografia, così da poterne valutare l'impatto complessivo sull'assetto dell'economia e dell'ambiente.<sup>283</sup>

La Francia ha introdotto lo “*Schéma de mise en valeur de la mer*”<sup>284</sup> per il lago Thau nel Mediterraneo e per il bacino di Arcachon nell'Atlantico: il piano, incentrato sullo sviluppo delle zone costiere, comprende misure quali la ripartizione in zone delle attività ed individua aree destinate ad utilizzazioni specifiche.

Altre iniziative invece, sono state avviate dalle regioni ottemperando ai principi in materia di gestione integrata delle aree costiere, come l'Italia, che non ha avuto sperimentazioni specifiche nel settore della Pianificazione dello spazio marittimo, ma ha dato attuazione, in alcune regioni, ad esperienze di gestione integrata delle zone costiere<sup>285</sup>.

Dopo aver affrontato il problema della determinazione dei livelli di tutela degli interessi coinvolti, è necessario affrontare, in concreto, la questione della individuazione del livello di governo preposto all'adozione e gestione di un eventuale piano, inteso

---

<sup>283</sup> <http://www.noordzee.org/nz/index.jsp>

<sup>284</sup> Sea Enchancement Scheme (SES), ossia un “*Piano di valorizzazione del mare*”

<sup>285</sup> *supra* Capitolo IV, par. 4.2 ed in particolare nei par.4.4 e ss. si sono analizzate le positive esperienze in questo determinato settore di alcune Regioni italiane.

come strumento fondamentale, utile, diretto e di aiuto per le autorità pubbliche e le parti interessate nel coordinamento delle loro azioni ed in grado di ottimizzare l'uso dello spazio marittimo, a beneficio dello sviluppo economico e dell'ambiente marino.

Le strade percorribili possono essere di vario genere, dalla costituzione di un organismo nuovo che sia sintesi dei diversi interessi coinvolti alla proiezione sulle zone marine della *governance* del territorio.

Considerando, tuttavia, che il Piano, secondo gli intendimenti della Commissione, dovrebbe essere utilizzato per gestire attività in corso o orientare lo sviluppo futuro della zona marittima, dovrebbe sicuramente essere ricognitivo di quanto già esistente.

Sicuramente in questa prospettiva, il quadro normativo di riferimento interno si è arricchito a seguito dell'emanazione del Decreto Legislativo n. 190 del 2010, che istituisce un quadro diretto alle strategie per l'ambiente marino e prevede un ampio ricorso a programmi di monitoraggio e programmi di misure per garantire il buono stato dell'ambiente ed individua, quale autorità competente, il Ministero dell'Ambiente che si avvarrà di un apposito Comitato istituito presso il Ministero stesso, ma ancora ad oggi, questa previsione normativa non è stata messa in concreto in opera, come invece è avvenuto nel resto dell'Unione Europea.

L'incertezza delle regole, secondo opinione diffusa, costituisce di per sé un oggettivo impedimento alla crescita degli investimenti ed allo sviluppo, sempre più incalzanti, della c.d. *green economy* (*rectius blue economy*), ed il nostro Paese si sta facendo trovare molto impreparato dinanzi alle numerose richieste di realizzazione di impianti offshore.

## CONCLUSIONI

Come ha efficacemente affermato l'Unione Europea nel proprio Libro Blu "*Una politica marittima integrata per l'Unione europea*", gli spazi marittimi e i litorali costituiscono un elemento essenziale del benessere e della prosperità dell'Europa – essi offrono rotte commerciali, fungono da regolatore climatico e rappresentano una fonte di alimentazione, energia e risorse e un luogo favorito dai suoi cittadini come residenza e per attività ricreative. Il mare è uno spazio complesso, su cui influiscono numerosi interessi, attività e politiche. Non sorprende che le conoscenze tecniche e le competenze politiche necessarie per affrontare e risolvere le molteplici sfide legate agli affari marittimi siano ripartite fra vari operatori pubblici e privati, per di più, a diversi livelli di *governance*, dalle Nazioni Unite alle piccole comunità costiere.

L'esigenza di affrontare la materia di *governance* degli affari marittimi in maniera integrata e coordinata tra gli Stati interessati, deriva proprio dalla complessità degli spazi marittimi, in cui convergono varie problematiche. Ogni azione o attività (trasporto marittimo, produzione energetica, pesca e tutte le altre forme di sfruttamento delle acque e del sottosuolo marino, conservazione e tutela dell'ambiente, ricerca ed innovazione, competitività e creazione di posti di lavoro), che viene intrapresa in un determinato spazio di mare, ha conseguenze positive o negative in altre aree ed in altre attività.

Un approccio integrato a ciascun livello costituisce pertanto uno strumento fondamentale per la formulazione e l'attuazione di politiche che interessino tutti i settori

ed i livelli di *governance* e che trascendono le frontiere, in modo da permettere l'identificazione sistematica di sinergie o inefficienze.

La pianificazione dello spazio marittimo è uno strumento di miglioramento del processo decisionale: essa fornisce un quadro per dirimere eventuali controversie fra attività umane in competizione e per gestirne l'impatto sull'ambiente marino. Il suo obiettivo, quindi, è equilibrare gli interessi settoriali e conseguire un utilizzo sostenibile delle risorse marine, in conformità con le strategie di sviluppo.

Come sostenuto nel presente lavoro, la pianificazione dello spazio marittimo supera la frammentarietà: attraverso l'approccio integrato, prospettato dall'Unione Europea, ma soprattutto attraverso il coinvolgimento e la partecipazione dei diversi soggetti cointeressati al processo di pianificazione, si può garantire la più ampia integrazione e concertazione.

Tale metodo intende consentire agli enti coinvolti di dialogare e condividere obiettivi, metodi, contenuti, fornendo l'apporto delle proprie conoscenze, informazioni, competenze e specificità, ricorrendo a quegli istituti presenti nell'ordinamento italiano, come gli accordi, le intese, le conferenze di servizi, ovvero tutti gli strumenti che presuppongono un dialogo, il quale riveste un'importanza determinante poiché consente di raggiungere un punto di equilibrio fra considerazioni contrastanti, basandosi sul presupposto che i soggetti partecipanti siano coscienti e consapevoli della necessità di giungere a quella soluzione tecnicamente, economicamente e socialmente più accettabile.

La necessità di stabilire un dialogo continuo sulle prestazioni e sullo sviluppo delle complessità, viene auspicato dagli organi di governo dell'Unione europea, i quali si

adoperano a promuovere tutte le iniziative che sono in grado di realizzare l'instaurazione di un dialogo sociale strutturato e continuo, finalizzato a migliorare il legame di interdipendenza tra porto e città, nel caso della complessità del territorio portuale, l'integrazione orizzontale tra i diversi strumenti di amministrazione volta ad assicurare sostenibilità ambientale, in relazione alla complessità delle zone costiere, lo sfruttamento dello spazio marittimo, nel caso della nuova complessità rappresentata dal mare territoriale.

Lungo la sensibile e fragile linea di congiunzione tra terra e mare sono presenti tre sistemi complessi che sono tra loro inscindibilmente legati: il porto, che vive e funziona se vive e funziona il contesto in cui è calato. Il contesto non è solo rappresentato dalla città, ma dall'area vasta: il porto va, quindi, collegato con il territorio, con l'intero territorio, primo fra tutti con la circostante costa su cui il porto si affaccia. E per questo, le loro esigenze devono essere tenute in considerazione nella pianificazione del territorio costiero pensando proprio allo sviluppo di un sistema territoriale globalmente inteso.

Infine, il mare territoriale. Da sempre si governano le complessità voltando le spalle al mare, ma le sempre più crescenti mire espansionistiche si proiettano *offshore* e per questo diviene sempre più necessario includere questa porzione di territorio, considerata fin'ora come una sorta di extraterritorialità, nelle scelte di pianificazione, attraverso l'individuazione di strumenti di governo derivanti da una analisi di tutte le potenzialità suscettibili di utilizzazione o dalle quali se ne possa trarre utile beneficio per una pertinente politica marittima integrata.

## BIBLIOGRAFIA

### Monografie e manuali

- ACQUARONE G., *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente*, Torino, 2003.
- ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle Autorità portuali*, Giuffrè Editore, 2009.
- AMOROSINO S., *Il Governo dei sistemi territoriali*, Padova, 2008.
- AMOROSINO S., *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010.
- ANGELONE C., *Il demanio marittimo: rassegna sistematica di giurisprudenza*, Milano, 1999.
- BUZZACCHI C. (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Giuffrè, Milano, 2010.
- CACCIAVILLANI C., *Profili funzionali del demanio marittimo*, in G. COLOMBINI (a cura di), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali*, Jovene, Napoli, 2009.
- CANANEA G., *I beni*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, II ed., Giuffrè, Milano, 2009.
- CAMARDA G., *Lezioni in tema di demanio marittimo*, Palermo, 1985.
- CARBONE S.M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè Editore, 2006.
- CASANOVA M., *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, 1986.
- CASSESE S., *I beni pubblici*, Milano, Giuffrè, 1969.
- CASSASE S., *Tipologia della programmazione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da Galgano, I, *La Costituzione economica*, Padova, 1977.
- CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.
- CERULLI IRELLI V., *Principio di sussidiarietà ed autonomie locali*, in AA. VV., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, a cura di CHIEFFI L. e CLEMENTE DI SAN LUCA G., Torino, 2004.
- CERULLI IRELLI V., *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Titolarità pubblica e regolazione dei beni – La dirigenza nel pubblico impiego. Annuario AIPDA*, 2003, Giuffrè, Milano, 2003.
- CITRIGNO A.M., *Autorità Portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Milano, Giuffrè Editore, 2003.
- CORBINO M.L., *Il demanio marittimo, nuovi profili funzionali*, Milano, 1990.
- COLOMBINI G., *Alienazione del patrimonio dello Stato*, in *Democrazia e diritto*, 2003.
- COLOMBINI G. (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica*, Milano, Giuffrè, 2008, ed in particolare: BANI E., “Le strutture per la gestione delle dismissioni immobiliari

dello Stato e per la “valorizzazione del patrimonio pubblico”; MARTINI F., “Beni pubblici e governo del territorio. Criticità e prospettive aperte dalla nuova configurazione delle società di trasformazione urbana”.

- CORBINO M.L., *Il demanio marittimo. Nuovi profili sostanziali*, Giuffrè, Milano, 1990
- DELL’ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Torino, 2004.
- D’ALESSANDRO D., *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004.
- FALZEA G., *Porto e funzione portuale*, II ed., Milano, 1998.
- FERRARA R., *I principi comunitari della tutela dell’ambiente*, in *La tutela dell’ambiente* (a cura di R. FERRARA), Torino, 2006.
- FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981.
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1985.
- GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Roma, 1963.
- GRECO N., *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, Edistudio, 1973.
- GRECO N., *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1981.
- GRECO N., *La gestione integrata delle coste. Pesca, urbanistica, turismo, ambiente*, Giuffrè, Milano, 1990.
- GRECO N., *Costituzione e regolamentazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- GRECO N. (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Edistudio, Roma, 2010, in particolare: GRECO N. – BIODINI P., “L’approccio diversificato e talora immaturo di alcune Regioni costiere nella gestione integrata delle coste. Catalogo degli interventi regionali di tipo pianificatorio”; SCOVAZZI T., “La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo”
- GRECO G., *Gli accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003.
- LE CORBUSIER, *Maniera di pensare l’urbanistica*, Bari, 1970.
- MALTONI A., *Considerazioni sull’Autorità portuale ai sensi della L. n. 84/1994*, in *Studio in onore di G. Romanelli*, Milano, 1997.
- MORBIDELLI G., *La proprietà. Il governo del territorio*, in AMATO, G. – BARBERA, A., *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984.
- MURGIA C., *L’ordinamento giuridico dei porti*, Milano, 1988.
- POLICE A., *I beni di proprietà pubblica*, in F. COCA (a cura di ), *Diritto amministrativo*, Giappichelli editore, Torino, 2008.
- RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, I, 1, Milano, 1987.
- SALAMONE A. X., *L’ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, Giuffrè, 1998.
- SALVIA F. – TERESI F., *Lineamenti di diritto urbanistico*, Padova, 1980.
- SALZANO E., *Fondamenti di urbanistica*, Ed. Laterza, 2003.
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, rist. inalterata, 1964.
- SANDULLI A.M.(a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006.



- SCOCA F. G., *Le relazioni organizzative*, in *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008.
- SIRIANNI G., *L'ordinamento portuale*, Giuffrè Ed., 1981.
- STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984.
- STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale ed accordi di programmi*, Milano, 1992.
- STICCHI DAMIANI E., *La conferenza dei servizi*, in *Scritti per P. Virga*, Milano, 1994, vol. II.
- TACCOGNA G., *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, *Annali della Facoltà di giurisprudenza di Genova – Collana di Monografie*, Giuffrè Editori, 2000.
- URBANI P., *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo urbanistica e mercato*, Torino, 2007.

### **Articoli presenti in enciclopedie ed in riviste di settore**

- ANGELONE C., *I poteri concorrenti sul demanio marittimo e nel mare territoriale*, in *Il diritto marittimo*, 2001.
- ANGELONE C., *Le costruzioni in mare: concessione edilizia e autorizzazione paesaggistica*, in *Il diritto marittimo*, fasc. I – 2002.
- AMOROSINO S., *I sistemi portuali: considerazioni e proposte sotto il profilo istituzionale*, in *Porti, mare e territorio*, 1989.
- ASTENGO G., *Urbanistica*, in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, XIV, Novara, 1966.
- BARBIERI C.A., *Da un sistema a processo ad una pianificazione del territorio basato su cooperazione e dialogo istituzionale*, in *Urbanistica Informazioni*, 2007, n. 137.
- BARTOLI M. A. – PREDIERI A., *Piano regolatore*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983.
- BENNICI B., *La governance regionale dei porti italiani: la legge 84/94 e le sue proposte di riforma*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006.
- BERETTA E., DALLE VACCHE A. e MIGLIARDI A., *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo* *Questioni di economia e finanza (occasional papers)* realizzati dalla Banca d'Italia, numero 39, Edizione Febbraio 2009.
- BERLINGERI F., *Note sulla L. 28 gennaio 1994, n. 84, sul riordino della legislazione in materia portuale*, in *Il diritto marittimo*, 1994.
- BOSCOLO E., *La valutazione ambientale di piani e programmi*, in *Riv. Giur. edilizia*, 2009.
- BOSCOLO E., *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, Giappichelli, numero 1/2011.
- CACCIAVILLANI C., *L'impatto del sistema portuale sull'assetto territoriale, ambientale, naturalistici*, in *Giustizia amministrativa – Rivista di diritto pubblico*, pubblicata l'8 gennaio 2008
- CACCIAVILLANI C., *Brevi note in tema di conferenza di servizi*, in *Riv. amm.*, I, 1998.
- CAIANELLO V., *Pianificazione dei porti e pianificazione urbanistica: strumenti giuridici di coordinamento*, in *Foro Amm.*, vol. II, 1986.

- CARBONE S.M. – MUNARI F., *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia: risultati e prospettive*, in *Il diritto marittimo*, 1994.
- CASSESE S., *Prospettive per il riordinamento delle funzioni amministrative dello Stato*, in *Per il riordino della p.a.*, in *Quaderni Formez*, 1983.
- CERULLI IRELLI V., voce *Beni pubblici*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, vol. II, Padova, 1987.
- CERULLI IRELLI V., voce *Uso pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992.
- COLOMBINI G., *La fenomenologia dell'uso privato nella gestione delle coste*, in *Amm. e Contab. Stato ed enti pubblici*, 1980, n. 1-2.
- CROSETTI A., *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Quaderni Regionali*, numero 1, Gennaio-Aprile 2011.
- DE MARTINO G., *Quali società miste per i porti*, in *Porti Mare Territorio*, anno VIII, n. 1, 1986.
- FRACCHIA F. – GIANNELLI A., *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, Giappichelli, numero 2/2011.
- GALLO L., *Valutazione ambientale strategica*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg., III, Torino, 2008.
- GIAIMO C., *Pianificare cooperando*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 221.
- GIANNINI M.S., *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1950.
- GOLINELLI P., *Cooperazione e copianificazione*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 221.
- MACHESE U., *I sistemi portuali, considerazioni e proposte sotto il profilo economico*, in *Porti, mare e territorio*, 1989.
- MAESTRONI A., *Demanio marittimo: tutela delle coste e diritti di uso collettivo*, in *Riv. giur. amb.*, 2003.
- MANFREDI G. – NESPOR S., *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010.
- MARTINI F., *Mare territoriale e nuovi interessi energetici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, anno 44 – N. 173-174 3°-4° trimestre 2011.
- MERUSI F., *Il piano generale dei trasporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1989.
- MERUSI F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. Amm.*, 1993.
- MORBIDELLI G., *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani.*, Roma, 1990.
- MUSSO E. e BENNACCHIO M., *Il nuovo rapporto fra porto e territorio: conseguenze sull'organizzazione degli spazi portuali*, in *Economia e diritto del terziario*, vol. I, 2000.
- OPPO G., *Patrimonio dello Stato e società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, II, 2002.
- PERICU G., voce *“Porto (navigazione marittima)”*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985.
- PERICU G., *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, vol. II, Bologna, 2005.
- PELLEGRINO F., *Ambito portuale ed i piani regolatori portuali*, [Giureta.unipa.it](http://Giureta.unipa.it).
- QUERCI F. A., *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964.
- SANDULLI A.M., voce *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959.

- SANDULLI A.M., *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale e in quella comunale*, in Riv. Giur. ed., II, 1961.
- SANDULLI A.M., *La pianificazione paesaggistica: prospettive di riforma*, in Nuova rass., 2006.
- SANTACROCE C.P., *Accordi tra pubbliche amministrazioni ed atti amministrativi complessi nella pianificazione per la tutela del paesaggio*, in giustamm.it, anno IX, N. 3/2012.
- SANTINI M., *Conferenza dei servizi e Titolo V della Costituzione: analisi del quadro normativo attuale e di quello di imminente introduzione*, in Urb. e appalti, 2004.
- SCIULLO G., *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in Dig. Disc. Pubblic., XI, Torino, 1996.
- SCOCA F.G., *Analisi giuridica della conferenza dei servizi*, in Dir. amm., 1999.
- STELLA RICHTER P., *Il sistema delle fonti nella disciplina urbanistica*, in Riv. Giur. Urb., 1989.
- TACCOGNA G., *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, in Dir. mar., 2003.
- TACCOGNA G., *Gli strumenti giuridici al servizio di una politica per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della costa*, in Quaderni Regionali, 2007, n° 3 settembre-dicembre.
- URBANI P., *La pianificazione paesaggistica*, in Giust. Amm., 2004  
URBANI P., *Osservazioni sul testo di riforma in materia di principi fondamentali del governo del territorio*, su [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), data di pubblicazione 24 settembre 2005.

### **Atti di convegni**

- BARBANO A. – SINAPI L., *ICZM: analisi della pianificazione in Italia*, ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Dipartimento Tutela Acque Interne e Marine – Servizio Difesa delle Coste.
- MERUSI F. e GIOMI V. (a cura di), *Principio di precauzione e impianti petroliferi costieri*, Atti del Convegno di studi di Livorno – Villa Letizia, 17 settembre 2010, Giappichelli Editore, Torino, in particolare AMMANATI L., “*Comunicazione, partecipazione e semplificazione*”; PASSALACQUA M., “*Diritto d’impresa e beni pubblici: le possibili declinazioni della vicinitas nel caso degli impianti off-shore*”; MARTINI F., “*La pianificazione degli spazi marittimi*”.
- MUNARI F., *Il regime del demanio portuale tra competenze delle Autorità portuali e competenze dei Comuni*, intervento alla Giornata di Studi sul Demanio Marittimo – Lerici, 30 maggio 2003, in *Il Diritto Marittimo*, vol. 4-2003.
- ROCCELLA A., *La pianificazione urbanistico - paesaggistica del territorio tra normativa statale e legislazione regionale*, Incontro di studio su “*I crimini ambientali: rifiuti, paesaggio e violazioni urbanistiche*” del Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 20-22 settembre 2010.
- TACCOGNA G., *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, intervento alla Giornata di Studi sul Demanio Marittimo – Lerici, 30 maggio 2003, in *Il Diritto Marittimo*, vol. 4-2003.

### **Note a Sentenze**

- GASPARI F., *La conferenza di servizi nell'ambito delle opere aeroportuali* (Nota a Tribunale Amm. Reg. Lombardia, sez. III, Sentenza 5 ottobre 2011, n. 2372), in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).
- DI DIO F., *Lo Stato protagonista nella tutela del paesaggio: la Consulta avvia l'ultima riforma del Codice dei beni culturali e del paesaggio*; nota a sentenza Corte Cost., 7 novembre 2007, n. 367 (rel. MADDALENA) in *Riv. giur. Ambiente*.
- CIOFFI A., *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di Corte Cost. n. 225 del 2009*, nota a sentenza Corte cost., 22 luglio 2009, n. 225 (rel MADDALENA), in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 6.

### **Siti internet consultati per rinvenimento di informazioni e testi normativi:** *per la Gestione Integrata delle Zone Costiere*

- [www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it).
- [www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it)
- [www.litoralespa.it](http://www.litoralespa.it).
- [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

### *per la pianificazione dello Spazio marittimo*

- <http://defra.gov.uk/marine/legislation/index.htm>
- [www.scotland.gov.uk/marinebill](http://www.scotland.gov.uk/marinebill)
- [http://www.bsh.de/en/The\\_BSH/Notifications/Spatial\\_Planning\\_in\\_the\\_German\\_EEZ.jsp](http://www.bsh.de/en/The_BSH/Notifications/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ.jsp)
- <http://mumm.ac.be/EN/Management/Sea-based/index.php>
- <http://www.noordzee.org/nz/index.jsp>